

VU Research Portal

Bodembescherming via ruimtelijke ordening-, milieu- en waterspoor

Uylenburg, R.; van 't Lam, V.M.Y.; de Boer, J.

2007

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Uylenburg, R., van 't Lam, V. M. Y., & de Boer, J. (2007). *Bodembescherming via ruimtelijke ordening-, milieu- en waterspoor*. (Stem publicatie; No. 2006/3). Arcadis Ruimte en Milieu BV.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

BODEMBESCHERMING VIA RUIMTELIJKE ORDENING-, MILIEU- EN WATERSPOOR

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. prof. mr. R. Uylenburg

Mw. mr. V.M.Y. van 't Lam

Dhr. dr. J. de Boer

STEM publicatie 2006/3

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

1 juni 2007

110643/CE7/156/000360

STEM

STEM staat voor "Structurele Evaluatie Milieuwetgeving".

Het programma, en alle binnen dit programma uitgevoerde evaluatieonderzoeken, worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het onderzoeksprogramma loopt van september 2004 tot en met december 2008, en is een concreet vervolg op de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) die de evaluatie van milieuwetgeving tot 1 januari 2004 op zich heeft genomen.

In het vierjarig onderzoeksprogramma worden zowel ex ante als ex post evaluatie van milieuwetgeving verricht. De resultaten van de onderzoeken dragen bij aan kennis inzake regulering op het milieubeleidsterrein, dat wil zeggen inzake de mogelijkheden om via wetgeving het milieu in brede zin te beschermen. De resultaten van de onderzoeken zullen tevens gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van regelgeving in brede zin, waaronder in ieder geval worden begrepen vraagstukken van subsidiariteit (is regelgeving (in de gegeven vorm) wenselijk), de effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving, de vormgeving van de waarborgen voor burgers (kenbaarheid, inspraak, rechtsbescherming) en de rechtmatigheid.

Per jaar wordt, mede aan de hand van dit meerjarig onderzoeksprogramma, een jaarprogramma opgesteld waarin de concreet uit te voeren evaluatiestudies worden benoemd.

Eerder is in het kader van STEM verschenen:

- 2005/1: Implementatie van de richtlijn milieuaansprakelijkheid; een verkenning naar de bevoegde instantie(s) in Nederland
- 2005/2: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 1: Inleidend rapport
- 2005/3: Decentraliseren of dereguleren? Milieuregulering door decentrale overheden bij deregulering van VROM-wetgeving
- 2005/4: Het milieujaarverslag, zes jaar later
- 2005/5: Onzekere milieurisico's: een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter; Deel 2: Praktijkonderzoek
- 2005/6: Modernisering van VROM-pseudowetgeving
- 2005/7: De verdeling van broeikasgasemissierechten in de EU bezien in het licht van concurrentieverhoudingen
- 2006/1: Bijdrage aan de startnotitie evaluatie emissiehandel, juridisch deel
- 2006/2: Evaluatie Besluit financiële zekerheid

Verdere informatie is te vinden op www.evaluatiemilieuwetgeving.nl. Daar zijn ook de uitgebrachte evaluatiestudies te downloaden.

Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen

DEEL I

1 Inleiding	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Doel van het onderzoek	10
1.3 Onderzoeksvragen	10
1.4 Opzet van het onderzoek	11
1.5 Leeswijzer	13
2 Het bodembeschermingsbeleid	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Begrip bodem	15
2.3 Ontwikkelingen in het bodembeleid	17
2.3.1 Algemeen	17
2.3.2 Doelstelling van bodembeleid	18
2.3.3 Object van het bodembeschermingsbeleid: menselijke activiteiten	20
2.4 Vernieuwing bodembeleid	20
2.4.1 Inleiding	20
2.4.2 Duurzaam bodemgebruik	21
2.4.3 Rol decentrale overheden	22
2.4.4 Samenhang met andere beleidsterreinen	22
2.4.5 Bodembeheer afstemmen op risico's	22
2.4.6 Ex-ante evaluatie RIVM	23
2.4.7 Ontwerp-besluit bodemkwaliteit	23
2.5 Europees bodembeleid	25
2.6 Doelen van het bodembeschermingsbeleid: gevolgen voor het juridisch instrumentarium ter bescherming van de bodem	26
3 Een inventarisatie van instrumenten met bodembeschermende effecten: is er sprake van een overlap?	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Overlap van instrumenten	30
3.3 Secundair Europees recht	31
3.3.1 Inleiding	31
3.3.2 De reikwijdte van instrumenten (in secundair Europees recht) die bodem-beschermende effecten kunnen hebben	33
3.3.3 Bevindingen	36
3.4 Nationale omgevingsrecht	37
3.4.1 Inleiding	37
3.4.2 De reikwijdte van instrumenten ingevolge het nationale omgevingsrecht die bodembeschermende effecten kunnen hebben	38

3.4.3 Bevindingen	44
4 Een beschrijving van de case studies	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Baggerspeciedepot Hollandsch diep	47
4.2.1 Voorgeschiedenis	47
4.2.2 Casebeschrijving	48
4.2.3 Regelgeving in relatie met bodembescherming	50
4.2.4 Knelpunten en overlap bij bodembescherming	54
4.2.5 Evaluatie	56
4.3 De Utrechtse heuvelrug	57
4.3.1 Voorgeschiedenis	57
4.3.2 Casebeschrijving	58
4.3.3 Evaluatie	66
5 Conclusies en aanbevelingen	69
5.1 Inleiding	69
5.2 Onderzoeksvraag 1: overlap?	70
5.3 Onderzoeksvraag 2: mogelijkheden en beperkingen in het instrumentarium	72
5.3.1 Afweging bodem-aspect in vroeg stadium	72
5.3.2 Externe integratie	74
5.3.3 Decentrale afweging	77
5.3.4 Regulering aard én intensiteit van het bodemgebruik: regulering voorkomen en beperken van verontreiniging én fysieke ingrepen in de bodem	78
5.4 Overwegingen inzake de inzet van instrumenten bij de uitvoering van het bodembeleid	79

DEEL II

A: Een beschrijving van instrumenten in het secundaire Europese recht met een bodembeschermend effect

B: Een beschrijving van nationale bestuursrechtelijke instrumenten met een bodembeschermend effect

Bijlage 1 Begeleidingscommissie	185
---------------------------------	-----

Colofon

Lijst van gebruikte afkortingen

AB	AB Rechtspraak bestuursrecht (tijdschrift)
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
amvb	algemene maatregel van bestuur
APV	algemene plaatselijke verordening
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BAT	best available techniques
B en W	college van burgemeester en wethouders
BIBOB	bepredoring integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur
Bmw	Bestrijdingsmiddelenwet
BOOT	Besluit opslaan ondergrondse tanks 1998
BR	Bouwrecht (tijdschrift)
BREF-document	BAT Reference document
BsB	Bouwstoffenbesluit
BW	Burgerlijk Wetboek
CTB	College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen
CO ₂	kooldioxide
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EIPPCB	European IPPC bureau
EK	Eerste Kamer der Staten-Generaal
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GS	Gedeputeerde Staten
Gst.	De Gemeentestem (tijdschrift)
Gww	Grondwaterwet
HvJ EG	Hof van Justitie Europese Gemeenschappen
HR	Hoge Raad der Nederlanden
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
Ivb	Inrichtingen- en vergunningenbesluit
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht (tijdschrift)
JM	Jurisprudentie Milieurecht (tijdschrift)
Jur.	Jurisprudentie Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
KB	Koninklijk Besluit
KG	Kort Geding
LNV	Ministerie van landbouw, natuur en voedselkwaliteit
M en R	Milieu en Recht (tijdschrift)
MER	Milieu-effectrapport
m.e.r.	milieu-effectrapportage
m.nt.	met noot
MvA	memorie van antwoord
MvT	memorie van toelichting

Mw	Meststoffenwet
NBR	Nederlandse bodemrichtlijn
Nbw 1998	Natuurbeschermingswet 1998
NJ	Nederlandse Jurisprudentie (tijdschrift)
NMP	Nationaal milieubeleidsplan
NStAB	Nieuwsbrief StAB
NO _x	Stikstofoxide
nr.	nummer
NTER	Nederlands Tijdschrift voor Europees recht
NvT	nota van toelichting
PbEG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PG	parlementaire geschiedenis
PMV	provinciale milieuverordening
RvS	Raad van State
StAB	Stichting Advisering Bestuursrechtspraak
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TCB	Technische Commissie Bodembescherming
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TMA	Tijdschrift voor Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
VMR	Vereniging voor Milieurecht
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Vz. ABRvS	voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
WED	Wet op de economische delicten
Wet bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wbb	Wet bodembescherming
Wm	Wet milieubeheer
Wms	Wet milieugevaarlijke stoffen
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuw)
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Ww	Woningwet
Wwh	Wet op de waterhuishouding

Deel I

HOOFDSTUK

1 Inleiding

1.1

INLEIDING

De bodem in Nederland is een groot goed. Toch blijkt het al decennia lang uiterst moeilijk te zijn om een verantwoorde manier van omgaan met de bodem te realiseren. Dit ligt enerzijds aan de vele verontreinigingen uit het verleden die wellicht nog tegen hoge kosten zullen moeten worden aangepakt. Anderzijds zijn er de steeds complexere eisen die bij het gebruik van de bodem zullen worden gesteld, bijvoorbeeld bij een meer duurzame landbouw, de opslag van CO₂ of de winning van drinkwater. Daarnaast is in feite nog heel weinig bekend over de vele 'schatten' die de bodem te bieden heeft, uiteenlopend van archeologische vindplaatsen tot nieuwe antibiotica. Dit alles maakt bodembescherming van groot belang.

De wettelijke regulering van de bescherming van de bodem is in de eerste plaats te vinden in de Wet bodembescherming. Ook voor de inwerkingtreding van de Wet bodembescherming bestonden echter al verschillende wettelijke regelingen die mede de bescherming van de bodem tot doel hadden. In het bijzonder kan daarbij op de afvalstoffenwetgeving worden gewezen. De Wet bodembescherming is in 1986 in werking getreden en is daarmee een betrekkelijk jonge milieuwet. De Wet bodembescherming biedt instrumenten met als doel de bescherming van de kwaliteit van de bodem. In de Wet bodembescherming zijn de algemene regels waarin bodembedreigende handelingen worden gereguleerd en de zorgplicht de belangrijkste instrumenten. Behalve via de Wet bodembescherming worden meer indirecte instrumenten ingezet op grond van andere wetten ter bescherming van de bodem. Voorbeelden daarvan zijn de bestemmingsplannen, vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer, en natuurbeschermingswetgeving.

In dit onderzoek wordt het bestaande instrumentarium ter bescherming van de (water)bodem in kaart gebracht. Dit onderzoek is gericht op de bodembescherming zoals gereguleerd door middel van milieu- en natuurwetgeving, waterwetgeving en ruimtelijke ordeningswetgeving. Door deze brede aanpak kan inzicht worden verkregen in de samenhang tussen de verschillende naast elkaar bestaande instrumenten die een bodembeschermend effect kunnen hebben. Doel daarvan is de mogelijkheden en beperkingen voor de uitvoering van het bodembeschermingsbeleid in de huidige wetgeving in kaart te brengen. Anders dan bij veel juridisch evaluatieonderzoek is derhalve niet een bepaalde wet uitgangspunt van onderzoek, maar vormt een beleidsdoel het uitgangspunt en is wetgeving die kan bijdragen aan dat beleidsdoel onderwerp van onderzoek.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 1.

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het project Structurele Evaluatie Milieuwetgeving (STEM) door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam.

1.2

DOEL VAN HET ONDERZOEK

Wanneer veel verschillende wettelijke regelingen bestaan met een bodembeschermend effect, waarin uiteenlopende bevoegdheden voor verschillende bestuursorganen hun grondslag vinden, is het van belang na te gaan of deze bevoegdheden tot een efficiënte inzet van middelen leidt. In dit onderzoek zal daarom niet alleen een inventarisatie gemaakt worden van de verschillende instrumenten die een bodembeschermend effect hebben, maar zal onderzocht worden in hoeverre deze instrumenten elkaar overlappen. Daartoe zal onderzocht moeten worden in hoeverre deze instrumenten zien op dezelfde onderdelen van de bodem, dezelfde belangen beogen te beschermen of dezelfde doelen dienen en dezelfde handelingen of activiteiten beogen te reguleren.

De ambitie van dit onderzoek reikt nog iets verder. Beoogd wordt een oordeel te geven over de instrumenten gezamenlijk, in het licht van het bodembeschermingsbeleid. Onderzocht zal worden welke mogelijkheden en beperkingen het onderzochte instrumentarium heeft in het licht van de doelen van het bodembeschermingsbeleid. Om dit deel van het onderzoek te operationaliseren zal een analyse gemaakt worden van de doelen van het bodembeschermingsbeleid en de eisen die op grond van die doelen aan het instrumentarium moeten worden gesteld. Hierbij moet vooraf worden opgemerkt dat weliswaar toereikende instrumenten voorwaarden vormen voor het uitvoeren van het beleid, maar dat een adequaat instrument geen garantie biedt op het bereiken van beleidsdoelen. Andere factoren, dan die samenhangen met de wijze van reguleren van het instrument, bijvoorbeeld de bereidheid van betrokkenen om samen te werken, de beschikbaarheid van informatie enz., kunnen tot gevolg hebben dat een instrument niet of niet op de meest efficiënte wijze wordt gebruikt.

1.3

ONDERZOEKSVRAGEN

Uit het voorgaande volgt een vraagstelling die uit twee gedeelten bestaat:

1. **Is sprake van overlap tussen de verschillende bestuursrechtelijke instrumenten met een bodembeschermend effect?**
2. **Welke mogelijkheden en beperkingen biedt het bestaande nationale en Europese instrumentarium dat een bodembeschermend effect kan hebben, voor het bereiken van de doelstellingen van het beleid ter bescherming van de bodem?**

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Welke instrumenten binnen het omgevingsrecht¹ kunnen een bodembeschermend effect hebben?
- Welke instrumenten binnen het secundaire Europese recht kunnen een bodembeschermend effect hebben?
- Wat is de reikwijdte van de nationale en Europese instrumenten?
- Welke doelen kunnen in het bodembeschermingsbeleid worden geïdentificeerd?

1.4

OPZET VAN HET ONDERZOEK

In dit onderzoek ligt de nadruk op de inventarisatie van de juridische instrumenten die een bodembeschermend effect kunnen hebben. Daaraan voorafgaand is een korte analyse gemaakt van het bodembeschermingsbeleid. Dit onderzoek is in vier fasen uitgevoerd.

1. Analyse van het bodembeschermingsbeleid

Doel van dit onderzoek is analyseren welke mogelijkheden en beperkingen volgen uit het juridisch instrumentarium ter bescherming van de bodem, voor het bodembeschermingsbeleid. Teneinde de juridische instrumenten te waarderen, moet de werking van de instrumenten worden geplaatst in het licht van de met die instrumenten beoogde doelen. In dit onderzoek volstaat het echter niet om de doelstellingen van de wetten waarin die instrumenten zijn neergelegd als uitgangspunt te nemen. In dit onderzoek wordt immers juist gezocht naar de mogelijkheden en beperkingen voor het behalen van de doelen van het bodembeschermingsbeleid in de *samenhang* van juridische instrumenten die een bodembeschermende werking (kunnen) hebben. Dat betekent dat ook instrumenten zullen worden onderzocht die niet of niet in de eerste plaats tot doel hebben om de bodem te beschermen, maar wel een bodembeschermend effect kunnen hebben. Bovendien zal ook moeten worden onderzocht in hoeverre de verschillende instrumenten, gezamenlijk, al dan niet tot het bereik van de doelstellingen van het bodembeschermingsbeleid kunnen leiden. Dit betekent dat het noodzakelijk is de doelstellingen van het bodembeleid als uitgangspunt te nemen voor dit onderzoek en niet – zoals bij evaluatie van wetgeving gebruikelijk – de doelstelling van één of meerdere wetten.

In het eerste deel van het onderzoek zal een korte beschrijving worden gegeven van de ontwikkelingen in het bodembeleid. Vervolgens zullen de doelstellingen van het bodembeleid zo concreet mogelijk worden beschreven. Belangrijk onderdeel daarbij is ook de analyse van mogelijke taken die volgen uit Europees beleid en (ontwerp)wetgeving voor bodembescherming. Op grond van doelstellingen van het bodembeschermingsbeleid zullen criteria worden

¹ Michiels heeft in zijn oratie het onderscheid gemaakt tussen 'omgevingsrecht in ruime zin' voor de optelsom van rechtsgebieden die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en 'omgevingsrecht in enge zin' voor het recht dat ziet op de samenhang tussen milieurecht en ruimtelijk bestuursrecht, F.C.M.A. Michiels, *Kleur in het omgevingsrecht*, Den Haag 2001, p. 4.

geformuleerd waaraan het instrumentarium ter bescherming van de bodem kan worden getoetst.

De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in hoofdstuk 2.

2. Inventarisatie

In het tweede – en meest uitgebreide – deel van het onderzoek wordt het bestaande instrumentarium ter bescherming van de (water)bodem in kaart gebracht. Voor dit gedeelte van het onderzoek wordt onderzocht welke bestuursrechtelijke instrumenten er bestaan teneinde de bodem beschermen. Hiertoe is zowel Europese regelgeving als de Nederlandse regelgeving onderzocht. De inventarisatie is beperkt tot de regelgeving op het terrein van de milieu- en natuurwetgeving, de waterwetgeving en het ruimtelijk bestuursrecht. Niet alleen is gekeken naar instrumenten die expliciet het belang van de bescherming van de bodem beogen te beschermen, maar naar instrumenten die een bodembeschermend effect kunnen hebben.

In dit inventariserende deel van het onderzoek zijn instrumenten beschreven op grond van de volgende wettelijke (ontwerp)regelingen:

- De IPPC-richtlijn
- De kaderrichtlijn afval
- De kaderrichtlijn water
- De richtlijn grondwater
- De (nieuwe) richtlijn grondwater
- De Habitatrichtlijn
- De gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn
- De richtlijn milieuaansprakelijkheid
- Het voorstel voor een richtlijn bodem
- Wet milieubeheer (Wm)
- Het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht
- de (concept)activiteiten amvb
- Wet bodembescherming (Wbb)
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)
- Grondwaterwet (Gww)
- Wet op de waterhuishouding (Wwh)
- Het wetsvoorstel Waterwet
- Ontgrondingenwet
- Meststoffenwet
- Bestrijdingsmiddelenwet
- Mijnbouwwet
- Natuurbeschermingswet 1998
- Wet op de ruimtelijke ordening en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening
- Woningwet
- Bouwstoffenbesluit

Teneinde de onderzoeksvragen, in het bijzonder de vraag of overlap bestaat, te kunnen beantwoorden zijn in deze fase van het onderzoek per instrument de volgende vragen beantwoord:

- Welk instrument heeft bodembeschermende effecten en hoe kan het instrument worden gekarakteriseerd of hoe wordt gereguleerd?
- Welke handelingen worden gereguleerd?
- Op welk gedeelte van de bodem ziet de bescherming?
- Welke belangen beoogt het instrument (of de wet) te beschermen?
- Wie is het bevoegd gezag?
- Wie is de normadressaat?

De vragen worden beantwoord aan de hand van een analyse van de wetgeving, de parlementaire geschiedenis (wat is het doel, de reikwijdte en de bedoeling van de regeling?) en jurisprudentie. Tevens wordt literatuur geraadpleegd.

Een verkorte versie van de resultaten van dit onderzoek is neergelegd in hoofdstuk 3. En verslag van de gehele inventarisatie is opgenomen in deel II (A en B) van dit rapport.

3. Case-studies

In een derde deel van het onderzoek zijn twee case studies uitgevoerd teneinde na te gaan hoe de op papier bestaande regelingen in de praktijk uitwerken. De evaluerende casestudie omvat:

- een korte beschrijving van de context van de case;
- een schets van de kern van het voorliggende probleem (wiens probleem, waar, sinds wanneer, met wat voor gevolgen);
- dat visies van verschillende betrokkenen op de gehanteerde aanpak (wie, in welke positie);
- dat informatie over de gevolgen van de aanpak wordt samengebundeld, met een bezinning op de vraag wat er, in deze case, over relatie tussen aanpak en gevolgen kan worden geconcludeerd.

De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in hoofdstuk 4.

4. Analyse en conclusies

In het laatste deel van het onderzoek zijn de onderzoeksresultaten gecombineerd, teneinde de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Dit is neergelegd in hoofdstuk 5.

1.5

LEESWIJZER

Het onderhavige rapport bestaat uit twee delen.

Deel I

In het eerste deel worden de twee onderzoeksvragen en uiteindelijk de centrale vraagstelling beantwoord.

In hoofdstuk 2 wordt het nationale en Europese bodembeleid geanalyseerd op grond waarvan criteria worden geïdentificeerd waaraan de instrumenten ter bescherming van de bodem zullen worden getoetst. In hoofdstuk 3 is een samenvatting opgenomen van de resultaten van de inventarisatie van Europese en nationale bestuursrechtelijke instrumenten die bodembeschermende effecten

kunnen hebben. In dat hoofdstuk zijn de conclusies opgenomen inzake de reikwijdte van de instrumenten en de overlap tussen instrumenten. In hoofdstuk 4 is een beschrijving van twee case studies opgenomen en zijn op grond daarvan conclusies getrokken van het instrumentarium. In hoofdstuk 5 zijn de onderzoeksresultaten van de verschillende deelonderzoeken samengevoegd. Op grond van het inventariserende onderzoek en op grond de case-studies zijn de mogelijkheden en beperkingen van het instrumentarium voor het bereiken van de doelstellingen van het bodembeschermingsbeleid geformuleerd.

Deel II

In het tweede deel (A en B) is een verslag opgenomen van de inventarisatie van Europese en nationale bestuursrechtelijke instrumenten die bodembeschermende effecten kunnen hebben.

HOOFDSTUK

2 Het bodembeschermingsbeleid

2.1

INLEIDING

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste ontwikkelingen in het beleid ter bescherming van de bodem kort worden beschreven. Op grond van deze beschrijving zullen de belangrijkste doelen van het bodembeschermingsbeleid in kaart worden gebracht en zullen eisen die op grond daarvan aan het juridisch instrumentarium gesteld zouden kunnen worden, worden geformuleerd.

Teneinde de beleidsdoelen van bodembescherming in kaart te brengen zal een analyse worden gemaakt van het nationale en Europese beleid inzake de bodembescherming. Daaraan voorafgaand zal kort aandacht worden besteed aan het begrip bodem (paragraaf 2.2). Van belang is immers te weten wat het object van het beleid is. Daarna zal een overzicht van de ontwikkelingen van het bodembeleid worden gegeven, waarbij enkele kenmerken van dat beleid zullen worden aangegeven (paragraaf 2.3). Na een beschrijving van het nieuwe bodembeleid² (paragraaf 2.4) zal worden ingegaan op de recente ontwikkeling richting een Europees bodembeleid en de mogelijke gevolgen daarvan voor het Nederlandse beleid (paragraaf 2.5). Op grond van de analyse van het nationale en Europese bodembeleid en de identificatie van de belangrijkste beleidsdoelen, zullen in paragraaf 2.6 de eisen die daaruit volgen voor het juridisch instrumentarium worden beschreven.

2.2

BEGRIP BODEM

In de memorie van toelichting bij de Wet bodembescherming³ wordt aangegeven dat er verschil bestaat tussen het begrip bodem in geologische of bodemkundige zin en de aanduiding van de bodem in milieurechtelijke zin. De geologische omschrijving is:

“het door verwerking en door de werking van de biosfeer ontstane of beïnvloede losse deel van de aardkorst, dat invloed heeft op de vegetatie en waarin biologische activiteit heerst.”

² Dit betreft de in de beleidsbrief bodem van de staatssecretaris van VROM (*Kamerstukken II 2003/04, 28 199, nr. 13*) aangekondigde vernieuwing van het bodembeleid.

³ *Kamerstukken II 1980/81, 16 529, nr. 3, p. 11.*

In deze omschrijving maakt ‘de ondergrond’ geen deel uit van de bodem. De wetgever achtte dat ongewenst en komt tot de in artikel 1 van de Wet bodembescherming neergelegde definitie:

“de bodem is het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen.”

In deze definitie zijn behalve de bovenste deklagen ook de ondergrond begrepen. Gesteld wordt dat “de bescherming van het milieucomponent in feite steeds zo ver zal moeten gaan als de gevolgen van de menselijke activiteiten op en in de aardkorst in de diepte reiken.”⁴ Met deze uitleg is aangegeven dat in verticale richting het begrip bodem, zoals bedoeld in de Wet bodembescherming, zich uitstrekt ‘zover als de mens in staat is het vaste deel van de aarde te beïnvloeden’.⁵ Duidelijk is ook dat onder de definitie van het begrip bodem in de Wet bodembescherming ook de waterbodems vallen. Daarbij behoort ook het grondwater. Dit laatste aspect is belangrijk. De kwaliteit van het grondwater is van groot belang voor de kwaliteit van de bodem.

De fysieke omvang van de bodem is daarmee helder. Daarmee is echter nog niet het laatste woord gesteld van het object dat beschermd moet worden. De bodem kan immers verschillende functies vervullen. Deze functies kunnen worden onderscheiden in mensgerichte functies en ecologische functies.

De mensgerichte functies van de bodem zijn deels van economische en deels van sociale aard. Gedacht kan worden aan de teelt- of voedingsfunctie, de waterwin (of grondwatervoorzienings-)functie, de dragersfunctie en de delfstoffen- (of grondstoffenvoorzienings)functie en de afvalverwerkingsfunctie.

De ecologische functie van de bodem kan worden uitgedrukt in chemische, fysische en biologische parameters, waarbij van belang is op te merken dat de bodem een dynamisch ecosysteem vormt.⁶ Met de ecologische functie wordt bedoeld op de functie van de bodem op langere termijn voor het voortbestaan van de mens, dieren en planten. De Technische Commissie Bodembescherming noemt als belangrijkste ecologische functies van de bodem: de bodemvruchtbaarheid, de adaptatie en veerkracht, de buffer- en reactorfunctie, de ziekte- en plaagwering.

Afhankelijk van daarover te maken (politieke) keuzes kan de bescherming worden gericht op behoud en herstel van alle functies die de bodem in potentie kan hebben (multifunctionaliteit) of kan in het bodembeschermingsbeleid worden gedifferentieerd naar gelang het feitelijk gebruik van (onder)delen van de bodem.

Overigens is het van belang hier aan te geven dat de inhoud van het begrip bodem, behalve voor de vraag welke reikwijdte bestuursrechtelijke instrumenten kunnen hebben, ook civielrechtelijk van belang is om te bepalen tot welke delen van de bodem zich het eigendom uitstrekt. Het begrip bodem in bestuursrechtelijke

⁴ Kamerstukken II 1980/81, 16 529, nr. 3, p. 11.

⁵ Kamerstukken II 1980/81, 16 529, nr. 3, p. 51.

⁶ Kamerstukken II 1980/81, 16 592, nr. 3, p. 13-14; M.J. Dresden, Wet bodembescherming, uitgangspunten en maatregelen op rijksniveau, in: De Wet bodembescherming, VMR 1986-2, p. 8.

regelingen kan een andere inhoud hebben dan het begrip bodem in civielrechtelijke zin. Omdat het feit dat bodem tot het eigendom behoort van personen wel van invloed kan zijn op de uitvoering van het bestuursrechtelijk instrumentarium ter bescherming van de bodem, is het wel goed zich rekenschap te geven van de civielrechtelijke uitleg van dit begrip.

Artikel 5:20 BW, voor zover relevant, bepaalt dat de eigendom van de grond, voor zover de wet niet anders bepaalt, inhoudt:

- a. de bovengrond;
- b. de daaronder bevindende aardlagen
- c. het grondwater door dat een bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen
- d. het water dat zich op de grond bevindt en niet in open gemeenschap met water op eens anders erf staat
- e. de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, [...].
- f. Met de grond verenigde beplantingen.

2.3 ONTWIKKELINGEN IN HET BODEMBELEID

2.3.1 ALGEMEEN

Bodemverontreiniging is vaak niet goed zichtbaar. De ernst en de omvang van de verontreiniging van de bodem is als gevolg daarvan relatief laat doorgedrongen. Zowel het maatschappelijke milieubewustzijn als het beleid en de wetgeving is pas in een laat stadium op de bescherming en sanering van de bodem gericht. De Club van Rome heeft in zijn rapport uit 1972 de aandacht gericht op verontreiniging van de lucht, de rivieren en de zeeën en niet op de bodem.⁷ Wel is veel aandacht voor het afvalprobleem en op de eindigheid van de veerkracht van de bodem bij de verwerking van afval. De milieuwetgeving om de afvalstoffenproblematiek aan te pakken, in het bijzonder de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet, heeft niet alleen de bescherming van de bodem tot doel. Wel wordt aangenomen dat deze wetten een positief effect op de bodem hebben. Het voorkomen van afval, maar juist ook het reguleren van het zich ontdoen en verwerken van afval heeft immers een bodembeschermend effect. De eerste echte milieuwet die ziet op de bescherming van de bodem is de Wet bodembescherming die grotendeels op 1 januari 1987 in werking is getreden.

Het belang van een schone bodem is in Nederland met een schok doorgedrongen met de zogenaamde Lekkerkerker-affaire van 1980. Die schok heeft geleid tot beleid en regelgeving inzake de bodemsanering. In eerste instantie werd daarbij gedacht dat de problematiek beperkt van omvang was en dat de sanering van de bodem door de rijksoverheid kon worden uitgevoerd. Na verloop van tijd werd steeds duidelijker dat de omvang van de verontreiniging van de bodem veel groter was dan gedacht. De verantwoordelijkheid voor de saneringsoperatie is als gevolg daarvan verplaatst naar de provincies en steden. In het bodemsaneringbeleid werd na verloop van tijd meer aangesloten bij initiatieven van overheden en bedrijven

⁷ The limits to growth. A report for the Club of Rome Project on the Predicament of Mankind, Dennis L. Meadows, New York 1972.

voor ruimtelijke (infrastructurele) projecten, en werd minder vaak gekozen voor door de overheid geïnitieerde saneringen.

De ervaringen met de bodemsanering hebben ook geleid tot beleid en regelgeving inzake de preventie van bodemverontreiniging. Dit heeft geleid tot de Wet bodembescherming.

De aandacht voor de kwaliteit van de waterbodems is iets later gekomen dan voor de droge bodems. Aanleiding voor de aandacht daarvoor is in het bijzonder de problematiek rond de verwijdering van baggerspecie.⁸ De bescherming van de waterbodem kent een reeks specifieke aspecten, waardoor het beleid zich ook op een andere wijze heeft ontwikkeld. In de eerste plaats is de bevoegdheidsstructuur bij waterbodems anders. De waterbeheerders zijn hier immers bij betrokken. Bovendien is bij verontreiniging van waterbodems veel sterker sprake van een diffuse verontreiniging. Dat betekent dat niet duidelijk is wie in welke mate verantwoordelijk is voor de verontreiniging. De kosten van sanering kunnen derhalve nog moeilijker dan bij de landbodem het geval is, bij particulieren (eigenaren/veroorzakers) worden gelegd.

Een wettelijke regeling voor de sanering van vervuilde waterbodems is bij wet van 30 januari 1997 (Stb. 1997.86) in de Wet bodembescherming opgenomen (art. 63a tot en met 63l Wbb). De belangrijkste verschillen met de regelingen voor de sanering voor landbodems zijn het gevolg van het feit dat de bevoegdheden bij de waterkwaliteitsbeheerders liggen.

Ook in het kabinetsstandpunt 'beleidsvernieuwing bodemsanering' van januari 2002⁹ was het beleid inzake de sanering van waterbodems en het omgaan met verontreinigde bagger expliciet daarbuiten gelaten.

In het bodembeschermingsbeleid is veel aandacht uitgegaan naar het voorkomen en beperken van verontreiniging van de bodem door stoffen die daarin worden gebracht. De kwaliteit van de bodem kan echter ook door fysieke ingrepen worden bedreigd. Voor grondaftgravingen, grondaftdichting, boren in de grond enz. is in het bodembeleid in eerste instantie weinig aandacht geweest.

2.3.2

DOELSTELLING VAN BODEMBELEID

In het beleid inzake de bescherming (en de sanering) van de bodem is lange tijd herstel van multifunctionaliteit van de bodem uitgangspunt geweest. Het multifunctionaliteitsbeginsel houdt in dat de bodem de eigenschappen behoudt c.q. herkrijgt die wezenlijk zijn voor het vervullen van de verschillende functies die de bodem in potentie kan hebben. Overigens is discussie mogelijk over het begrip multifunctionaliteit. In het bijzonder speelt daarbij een rol dat bepaalde stoffen die een beperking van bepaald gebruik tot gevolg hebben, van nature in bepaalde bodems voorkomen.

⁸ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1993/94, 23 450, nr. 1.

⁹ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 199, nr. 1.

In de Wet bodembescherming is in art. 1 het behoud van de verschillende functies van de bodem als te beschermen belang neergelegd:

‘het belang van de bescherming van de bodem (is) het belang van het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft.’

Het streven naar multifunctionaliteit van de bodem is een uitwerking van het duurzaamheidsbeginsel, zoals dat ten grondslag ligt aan het nationale milieubeleid.

Ook bij de bodemsanering zoals die was vormgegeven in de Interimwet bodemsanering is de multifunctionaliteit aanvankelijk uitgangspunt geweest. Bij de uitvoering van deze wet werd gestreefd naar het herstel van een milieuhygiënisch verantwoorde situatie. De wet kon worden toegepast bij ernstig gevaar voor de volksgezondheid of het milieu of indien te verwachten was dat een dergelijk gevaar zich op korte termijn zou voordoen. Wanneer sanering plaats vond, was het uitgangspunt daarvoor het herstel van de multifunctionaliteit van de bodem.

In het Nationaal milieubeleidsplan was de doelstelling neergelegd dat binnen één generatie de kwaliteit van de bodem zodanig zou moeten worden verbeterd dat ernstig verontreinigde locaties gesaneerd dienden te zijn of tenminste door tijdelijke beveiligingsmaatregelen zouden moeten zijn beheerd.

Halverwege de jaren 90 werden de geluiden steeds sterker dat het vasthouden aan het uitgangspunt van ‘multifunctioneel saneren’ in samenhang met de doelstelling van een ‘beheersing’ van de bodemverontreiniging binnen één generatie tot een onwerkzame situatie zou leiden.¹⁰ Problematisch waren de kosten van de sanering en daarmee samenhangend de tijd die gemoeid zou zijn met het schoon krijgen van de bodem.¹¹ Belangrijker waren nog de geluiden dat als gevolg van de bodemsaneringsoperatie allerlei ruimtelijke en economische ontwikkelingen werden bedreigd, zoals woningbouwprojecten. Dit alles leidde tot een bijstelling van het bodemsaneringsbeleid,¹² waarbij voor bodemsanering het uitgangspunt van de multifunctionaliteit werd verlaten. Saneringsmaatregelen zouden mogen worden afgestemd op het gewenste gebruik van de bodem (functiegericht saneren). In het Kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering is aangegeven dat landelijk de bodemgebruikswaarden per functie worden vastgesteld. Op grond hiervan kan dan worden bepaald welke bodemkwaliteit moet worden nagestreefd.¹³ In de beleidsvernieuwing bodemsanering werd bovendien onderscheid gemaakt tussen mobiele verontreiniging en immobiele verontreiniging. In de praktijk is een situatie ontstaan waarbij het saneren naar multifunctionaliteit afhankelijk is van de marktsituatie.

¹⁰ Zie o.a. ECW rapport. De saneringsregeling in de plus. Advies over de saneringsregeling in de Wet bodembescherming.

¹¹ Interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering, Gerede grond voor groei, Nieuwe impulsen voor de bodemsanering, Ronde 1996-rapport nr. 3, maart 1997.

¹² Kamerstukken II 1976/77, 25 41, nr. 1.

¹³ Kamerstukken II 2001/02, 28 199, nr. 1.

2.3.3

OBJECT VAN HET BODEMBESCHERMINGSBELEID: MENSELIJKE ACTIVITEITEN

De functionele eigenschappen van de bodem kunnen worden bedreigd door allerlei factoren. Het beleid inzake bodembescherming kan zich als gevolg daarvan richten op een breed aantal activiteiten, processen enz. De bodemkwaliteit wordt in de eerste plaats beïnvloed door allerlei natuurlijke processen. In het algemeen kan echter gesteld worden dat (met uitzondering van natuurrampen) die beïnvloeding slechts schadelijk is door ingrijpen van de mens. Zo is de verzuring van de bodem door mest problematisch door de hoeveelheid en concentraties mest die door de mens in de bodem en het (grond) water wordt gebracht.

Het beleid is derhalve gericht op het voorkomen en beperken van de gevolgen van menselijke activiteiten die de functionele eigenschappen van de bodem beperken. Die menselijke activiteiten kunnen zeer divers zijn. In algemene zin kan een indeling in drie categorieën worden gemaakt:

1. aantasting van de bodemstructuur (geologische opbouw van de bodem) of van de fysische-mechanische eigenschappen van bodem en grondwater. Deze aantasting wordt veroorzaakt door mechanische of fysieke aantastingen (boren, ontgraven, grondbewerken enz.);
2. uitputting van de bodem door overexploitatie daarvan;
3. verontreiniging van de bodem door het direct of indirect brengen van stoffen op of in de bodem.

2.4

VERNIEUWING BODEMBELEID

2.4.1

INLEIDING

Inmiddels is een aantal ontwikkelingen aanleiding geweest voor het vernieuwen van het bodembeleid. In de beleidsbrief bodem is aangegeven wat aanleiding heeft gevormd voor het vernieuwen van het beleid. Genoemd wordt:

- dat het steeds duidelijker is geworden dat de verschillende beleidskaders en bevoegdheden binnen het bodembeleid niet goed op elkaar aansluiten en moeilijk handhaafbaar zijn. Dat betreft bodemsanering, bodembeheer en het beleid voor bouwstoffen, grond en bagger.
- dat in het beleid meer aandacht moet worden gegeven aan de gevolgen van fysieke ingrepen in de bodem. Een fysieke ingreep in de bodem (grondafravingen, boren enz. in het kader van ruimtelijke ingrepen) kan de effecten van bodemverontreiniging (die een heel andere oorzaak kan hebben) versterken.
- dat steeds duidelijker wordt dat de bevoegdheden inzake bodembeheer enerzijds en de bevoegdheden betreffende landbouw, natuur, water en ruimtelijke ordening anderzijds, beter op elkaar moeten worden afgestemd.¹⁴

Overigens kan hier worden opgemerkt dat in de praktijk al voorafgaand aan de wijziging in het beleid overeenkomstig het nieuwe beleid werd gehandeld. In het bijzonder is in veel gemeenten (de gemeente Amsterdam was hierbij voorloper) het

¹⁴ Kamerstukken II 2003/04, 28 663, nr. 13, p. 3.

beleid al langer gericht op het beheer van een bodem die aan de gebruiksfuncties voldoet.

Hieronder wordt nader ingegaan op enkele aspecten van het bodembeleid:

2.4.2

DUURZAAM BODEMGEBRUIK

Het nieuwe bodembeleid stelt het duurzaam gebruik van de bodem centraal. Dat betekent dat de gebruiksfuncties van de bodem voor verschillende functies uitgangspunt zijn. “Het gebruik van de bodem moet meer centraal komen te staan.” Hiervoor worden twee redenen gegeven. In de eerste plaats is een reden dat de handelingen en ingrepen die met het bodemgebruik gepaard gaan van invloed zijn op de effecten van stoffen of belastingen. Er is met andere woorden een relatie tussen het gebruik en de bodemverontreiniging. Een tweede reden is dat het ‘behoud en benutten van de gebruiksmogelijkheden van de bodem een dominante maatschappelijke kracht is’. Deze gebruiksfuncties mogen niet verslechteren en waar mogelijk zal verbetering worden gerealiseerd. Het standstill-beginsel blijft vertrekpunt van het vernieuwde beleid.¹⁵ Ook komt uit het nieuwe bodembeleid naar voren dat daarbij niet alleen naar het huidige gebruik of het gebruik op korter termijn moet worden gekeken; ook de effecten op de bodem voor het gebruik op langere termijn, voor anderen dan de huidige gebruiker, moeten een rol spelen.

Expliciet is aangegeven dat in het bodembeleid meer aspecten zullen worden meegenomen dat alleen de bescherming van de bodem tegen verontreiniging en fysische aantasting. “Ook het biologisch functioneren van de bodem zal voortaan een rol spelen.”¹⁶

Door het (duurzaam) gebruik van de bodem tot uitgangspunt te nemen, wordt geaccepteerd dat, afhankelijk van de functie van de bodem, een andere bodemkwaliteit wordt nagestreefd. Multifunctionaliteit, in die zin dat de bodem in alle potentiële functies steeds moet kunnen vervullen wordt niet meer nagestreefd. Wel wordt gestreefd naar het veiligstellen van de gebruiksmogelijkheden van de bodem op de langere termijn.¹⁷

De gewenste bodemkwaliteit kan dus per functie verschillen en zal door de verschillende betrokken decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterkwaliteitsbeheerders) moeten worden vastgelegd. Aangegeven is dat het Rijk de decentrale overheden daarbij wil ondersteunen door het vastleggen van zogenaamde kwaliteitsreferenties. Daarbij zal zowel de fysische, chemische als biologische referenties worden vastgesteld die de geschiktheid van de bodem voor het gebruik aangegeven.

¹⁵ Kamerstukken II 2003/04, 28 663, nr. 13, p. 5.

¹⁶ Kamerstukken II 2003/04, 28 663, nr. 13, p. 5.

¹⁷ Kamerstukken II 2004/04, 28 663, nr. 13, p. 7.

2.4.3

ROL DECENTRALE OVERHEDEN

Decentrale overheden kunnen bij het gebruik van instrumenten deze differentiatiemogelijkheden vorm geven. Zo zal de bodem op een bedrijventerrein aan andere eisen mogen voldoen dan de bodem in een natuurgebied. Daarbij is van belang dat de bodem voor verschillende doeleinden gebruikt wordt en dat als gevolg daarvan conflicten kunnen bestaan tussen verschillende gebruikers. Er zal derhalve door het bevoegd gezag een afweging gemaakt moeten worden van belangen van gebruikers teneinde te bepalen welk gebruik waar kan worden gerealiseerd. Bij het gebruik van bevoegdheden in het kader van de ruimtelijke ordening moet rekening worden gehouden met de toestand van de bodem. Opvallend is dat wel de rol van ruimtelijke ordening bij bodembescherming wordt benadrukt, terwijl de rol van de afwegingen die decentrale overheden maken in het kader van de uitvoering van milieuwetgeving, niet expliciet wordt genoemd.

Een middel ter ondersteuning van besluitvorming inzake het gebruik van de bodem kan de zogenaamde bodemtoets zijn: vroegtijdig wordt informatie en advies ingewonnen om bij het afwegen van belangen in het kader van ruimtelijke besluiten de relevante bodemaspecten te kunnen meewegen. In de brief inzake de vernieuwing van het bodembeleid wordt aangegeven dat een dergelijke vroege afweging van bodembelangen in het kader van de strategische milieubeoordeling zou kunnen plaatsvinden. Een wettelijk, aparte bodemtoets wordt niet ingevoerd.

Het Rijk zal, volgens de vernieuwing van dit bodembeleid, niet sturen ten aanzien van de te bereiken bodemkwaliteit. In het saneringsbeleid zoals neergelegd in het Kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering¹⁸ werd nog uitgegaan van landelijke vastgestelde bodemgebruikwaarden per functie. Deze benadering bleek volgens de staatssecretaris niet werkzaam omdat te weinig rekening kon worden gehouden met lokale of regionale (bodem)omstandigheden.

2.4.4

SAMENHANG MET ANDERE BELEIDSTERREINEN

In het vernieuwde bodembeleid is expliciet aandacht voor de rol die het landbouwbeleid, het waterbeheer en de ruimtelijke ordening speelt en kan spelen in het bodembeleid. De mogelijkheden om in de landbouw duurzaam bodemgebruik te bevorderen worden verkend. Aangegeven is daarbij dat landbouw en natuur verschillende bodemkwaliteiten vereisen. Bij een wisseling van functies (van landbouw naar natuur) kan geanticipeerd worden op die nieuwe bodemfunctie. Verschillende voorbeelden van duurzaam bodemgebruik in het waterbeheer zijn aangegeven. In het kader van de relatie met de ruimtelijke ordening wordt aangesloten bij de aandacht voor de 'ondergrondse ordening'.

2.4.5

BODEMBEHEER AFSTEMMEN OP RISICO'S

In het nieuwe bodembeleid zal de intensiviteit van het bodembeheer worden afgestemd op de risico's op het ontstaan, op het blootstaan aan of verspreiding van verontreiniging van de bodem. Bij geringe risico's zullen slechts lichte regels

¹⁸ Kamerstukken II 2001/02, 28 199, nr. 1.

worden gesteld, bij situaties met meer kans op risico's zullen de regels zwaardere eisen stellen en zal een zwaardere informatieplicht gelden. Bij grote risico's zal zo snel mogelijk sanering moeten plaatsvinden.

2.4.6

EX-ANTE EVALUATIE RIVM

Het in de beleidsbrief Bodem neergelegde nieuwe bodembeleid is onderwerp geweest van een ex-ante evaluatie door het RIVM. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat niet goed in te schatten is of de beleidsvernieuwing daadwerkelijk bijdraagt tot een betere bodemkwaliteit. Oorzaak daarvan is dat de beleidsdoelen niet geconcretiseerd zijn. Het begrip duurzaam ruimtegebruik is niet ingevuld met indicatoren.

2.4.7

ONTWERP-BESLUIT BODEMKWALITEIT

Op 31 maart 2006 is een ontwerp-besluit bodemkwaliteit gepubliceerd.¹⁹ Dit besluit heeft tot doel om een aantal specifieke problemen in het bodembeleid op te lossen. Daartoe wordt, zo stelt de toelichting 'nieuw beleid' neergelegd voor bouwstoffen en grond en baggerspecie. Deze regelingen zouden de huidige regeling voor deze onderwerpen in het Bouwstoffenbesluit moeten vervangen.

In de Nota van Toelichting bij het ontwerp-besluit bodemkwaliteit staat dat het niet de bedoeling is de doelstellingen van het Nederlandse bodembeleid aan te passen, maar juist om deze dichterbij te brengen. Onveranderd is het beleid gericht op enerzijds de bescherming van de gezondheid van mensen, planten en dieren die op de bodem leven en anderzijds het behoud van functionele eigenschappen van de bodem, zodat deze geschikt blijft om te gebruiken. In de toelichting wordt opgemerkt dat de doelstellingen van het bodembeleid aanlopen tegen het feit dat de Nederlandse bodem intensief wordt gebruikt en moet kunnen worden gebruikt. Ruimte moet worden gemaakt voor maatschappelijke activiteiten op de bodem, waarbij tegelijkertijd de negatieve effecten van die activiteiten op de bodem tegengegaan moeten worden. De uitdaging van het beleid is deze verschillende doelstellingen met elkaar in balans te brengen en hierin een goede middenweg te vinden.²⁰

In de toelichting wordt daarbij verwezen naar de beleidsbrief bodem van 2003, zoals hiervoor beschreven, waarbij in het bijzonder wordt aangegeven dat de omvang van risico's voor mens, dier en plant bij het beleid zullen worden betrokken door weinig regels te stellen voor het omgaan met verontreinigde bodem en het verplaatsen van grond en bagger indien sprake is van een gering risico en meer regels indien van meer risico sprake is.²¹ Dit uitgangspunt is in de regelingen van het ontwerp-besluit bodemkwaliteit neergelegd. Daarbij wordt ruimte gegeven voor decentrale afwegingen, waardoor ook lokale verschillen kunnen ontstaan in de toepassing van de regelgeving.

¹⁹ Stcrt. 31 maart 2006, nr. 65/p. 15.

²⁰ Stcrt. 31 maart 2006, nr. 65/p. 15 (NvT) p. 17.

²¹ Stcrt. 31 maart 2006, nr. 65/p. 15 (NvT) p. 16.

De Raad van State heeft bij de beoordeling van de wettelijke basis voor het Besluit bodemkwaliteit in de Wet bodembescherming aangegeven dat naar haar mening hiermee een einde wordt gemaakt aan het huidige stelsel.²² In de eerste plaats omdat in de verschillende artikelen subdelegatie wordt mogelijk gemaakt. Daarnaast wordt voor bodem, grond en bagger per definitie niet meer uitgegaan van het hoogst mogelijke beschermingsniveau voor de bodem (schoon), maar van standstill. De Raad van State verwijst hierbij expliciet naar artikel 1 van de Wet bodembescherming. Er worden categorieën grond aangewezen afhankelijk van de vervuilingsgraad. Grond en bagger mogen elders in het land op de bodem worden gestort, mits de ontvangende bodem eenzelfde of hogere vervuilingsgraad kent. Volgens de Raad van State zal verbetering van de bodemkwaliteit, een van de doelstellingen van de Wbb daarmee voor de categorieën grond en bagger niet langer volledig worden nagestreefd. Bovendien betwijfelt zij of standstill wel altijd zal worden bereikt.²³

Het nieuwe beleid richt zich volgens de Raad van State voornamelijk op het voorkomen van nieuwe verontreiniging en veel minder op het wegnemen van bestaande verontreiniging. Decentrale overheden kunnen bovendien afwijken van de centraal voorgeschreven bodemkwaliteitseisen en krijgen ten opzichte van het huidige afwegingskader van de Wet bodembescherming meer ruimte om andere belangen dan het belang van de bescherming van de bodem gewicht toe te kennen.²⁴

De Staatssecretaris weerlegt de redenering van de Raad van State. In de eerste plaats door te stellen dat de beoogde subdelegatie geen stelselwijziging inhoudt, maar een poging is om binnen het stelsel van de wet een systeem met een hogere mate van flexibiliteit en maatwerk te introduceren binnen strakke randvoorwaarden. In de tweede plaats stelt de Staatssecretaris dat sprake is van een gebiedsbenadering en daarmee van toepassing van het standstill-beginsel, beoogd als een praktische noodzakelijke verdere uitwerking van het stelsel van de wet.²⁵

Geconstateerd moet worden dat het multifunctionaliteitscriterium in het bodemsaneringsbeleid al in 1997 is verlaten met de koerswijziging in het bodemsaneringsbeleid.²⁶ Een wijziging in het (sanerings)beleid is echter iets anders dan een wijziging van het uitgangspunt voor bodembescherming in een amvb. Artikel 1 Wbb is immers niet gewijzigd. Het is daarom terecht dat de Raad van State voor dit punt aandacht vraagt. De weerlegging van de kritiek op dit punt door de staatssecretaris is niet overtuigend. De staatssecretaris brengt met name praktische redenen naar voren voor de in het Besluit gekozen regeling. Ook als de keuze voor het stelsel van het Besluit bodemkwaliteit om die redenen volstrekt

²² *Kamerstukken II 2005/06*, 30 552, nr. 4, p. 1-2.

²³ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 552, nr. 4, p. 1-2.

²⁴ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 552, nr. 4, p. 1-2.

²⁵ *Kamerstukken I 2005/06*, 30 552, nr. 4, p. 3.

²⁶ *Kamerstukken II 1996/97*, 25 411, nr. 1. Zie ook W. Th Braams, Actualiteiten milieuaansprakelijkheid.

Bodemsaneringsbeleid in ontwikkeling. Geen revolutie maar evolutie, *TMA*, 1998-3, p. 53-54 en C.J. van der Wilt, Multifunctionaliteit van de bodem. Een reconstructie van de opkomst en ondergang van een beginsel van bodemsaneringsbeleid, *TMA* 1998/3, p. 55-61.

gerechtvaardigd is, wordt daarmee de spanning tussen het uitgangspunt van de Wet bodembescherming in art. 1 en de uitvoering van het instrumentarium van die wet niet weggenomen. Het lijkt tijd om de discussie over de wenselijkheid van aanpassing van artikel 1 Wbb te voeren.

2.5

EUROPEES BODEMBELEID

De Europese Commissie is bezig met de ontwikkeling van een strategie voor de bodem.²⁷ In deze strategie wordt gekozen voor een brede aanpak. De bodemkwaliteit wordt gerelateerd aan chemische, fysische en biologische kwaliteiten. In het beleid worden bovendien relaties gelegd met biodiversiteit, landbouwproductie, klimaatbeleid en waterbeheer. De instrumenten die in het Europese bodembeleid in het bijzonder aandacht krijgen zijn monitoring en onderzoek. De bodemstrategie is één van de strategieën die is aangekondigd in het zesde Milieuactieprogramma van de EU. Aanleiding voor de ontwikkeling van deze strategieën is het besef dat veel milieuproblemen niet alleen via een sectorale aanpak kunnen worden opgelost. De strategieën streven daarom een integratie van milieubeleid na.

In 2002 is door de Commissie een mededeling gedaan “Op weg naar een Europese bodemstrategie”.²⁸ De Commissie kiest hierbij voor een brede benadering, waarbij zowel de fysische, chemische als biologische aspecten van de bodem betrokken worden. Daarbij wordt het beleid niet beperkt tot het voorkomen en beperken van verontreiniging van de bodem door puntbronnen, maar worden ook andere vormen van nadelige beïnvloeding van de bodemkwaliteit genoemd (erosie, diffuse verontreinigingen, bodemafdekking, bodemverdichting, verzilting, overstromingen en aardverschuivingen). De verschillende Europese richtlijnen en acties van lidstaten en de EU die voor de bodem relevant zijn worden genoemd.

De belangrijkste uitgangspunten voor van een bodemstrategie zouden volgens deze mededeling zijn:

- uitgangspunt moet duurzame ontwikkeling zijn; het bodemgebruik mag geen beperkingen opleggen aan toekomstig gebruik of gebruik elders;
- uitgangspunt moet een systeemgerichte aanpak zijn volgens een causaliteitsketen van het Europese Milieuagentschap;
- uitgangspunt moet een geïntegreerde aanpak zijn, waarbij maatregelen van de verschillende beleidsvelden op elkaar afgestemd moeten worden en voor de bodem ongunstig beleid op een ander beleidsterrein moet worden aangepast;
- bij het beleid moet aandacht zijn voor geografische verschillen;
- bij het beleid moet gebruik worden gemaakt van monitoring.

Inmiddels is er een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG.²⁹ Met het voorstel wordt beoogd de lacune op

²⁷ Zie Overview of the development of EU soil policy: towards a EU thematic Strategy for Soil Protection, *JEEPL*, 2006, p. 184-203.

²⁸ COM (2002) 179.

²⁹ COM (2006) 232.

te vullen die er op dit moment bestaat met betrekking tot communautaire wetgeving over bodem.

Zowel de centrale overheid als gemeentelijke instanties zijn kritisch over dit voorstel vanwege het subsidiariteitsbeginsel. Bodembescherming zou een typisch lokale aangelegenheid zijn. Uit het oogpunt van proportionaliteit vindt Nederland een richtlijn niet het geschikte instrument.³⁰ Daarbij speelt ook een rol dat men met Europese kaderrichtlijnen niet per se gunstige ervaringen heeft. In het bijzonder de ervaringen inzake de gevolgen van het niet behalen van de in de dochterrichtlijnen bij de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit neergelegde grenswaarden, wegen hierin mee.

Daarnaast bestaat Europese regelgeving op vele andere terreinen die raakvlakken heeft met het bodembeleid. Genoemd kunnen worden: de richtlijnen op het terrein van water, in het bijzonder de Kaderrichtlijn water en de richtlijn Grondwaterkwaliteit, de Kaderrichtlijn afval en enkele andere afvalrichtlijnen, stoffen en productenrichtlijnen, de Vogel- en Habitatrichtlijn, en de Europese wetgeving op het terrein van de landbouw.

Geconcludeerd kan worden dat de vernieuwing van het Nederlandse bodembeleid inhoudelijk in lijn ligt met de Europese bodemstrategie. Zowel het Nederlandse als het Europese beleid is gericht op duurzaam gebruik van de bodem en kiest voor een brede aanpak, waarbij juist ook door instrumenten op andere beleidsterreinen bodembescherming gerealiseerd moet worden.

Geconcludeerd kan ook worden dat uit de verschillende Europese richtlijnen die mede de bescherming van (een deel van) de bodem tot doel hebben, specifieke eisen kunnen volgen voor het Nederlandse instrumentarium.

2.6

DOELEN VAN HET BODEMBESCHERMINGSBELEID: GEVOLGEN VOOR HET JURIDISCH INSTRUMENTARIUM TER BESCHERMING VAN DE BODEM

In het voorgaande overzicht zijn de belangrijkste richtingen van het nieuwe Nederlandse en Europese bodembeleid beschreven. Uit die beschrijving volgt, zoals ook het RIVM al constateerde, dat geen (getalsmatige) normen zijn geformuleerd ter concretisering van het bodembeleid. Het is derhalve niet mogelijk het juridisch instrumentarium ter bescherming van de bodem te beoordelen in het licht van dergelijke indicatoren.

Dat betekent overigens niet dat bodemregelgeving en bodembeleid in het geheel geen kwantificeerbare normen bevat. Daar zijn in de eerste plaats indicatoren voor de bodemverontreiniging om te beoordelen of een sanering van de bodem geboden is. Ook voor het verplaatsen van grond en bagger wordt met referentiewaarden gewerkt.

Uit het voorgaande volgt ook dat het bodembeschermingsbeleid niet slechts is gericht op preventie van bodemverontreiniging. Het beleid richt zich bijvoorbeeld ook op het beheer van verontreinigde grond. Het is dus niet mogelijk simpelweg te stellen dat het instrumentarium alleen gericht moet zijn op het 'zoveel mogelijk voorkomen van bodemverontreiniging'.

³⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30 802, nr. 1, p. 94-95.

Ook is het niet mogelijk één bepaalde bodemkwaliteit als toetsingsnorm voor het instrumentarium te hanteren. In het bodembeschermingsbeleid wordt immers uitgegaan van decentraal vast te stellen lokaal mogelijk verschillende na te streven bodemkwaliteit waarbij een relatie wordt gelegd met het gebruik van de bodem.

Het voorgaande betekent niet dat helemaal geen eisen kunnen worden gesteld ten aanzien van het instrumentarium ter bescherming van de bodem. Voorafgaand aan een poging om daarvoor enige handvatten te formuleren, moet echter worden opgemerkt dat de effectiviteit van die instrumenten, naast de juridische vormgeving daarvan, afhankelijk is van vele andere factoren. Feitelijke omstandigheden spelen daarbij een rol, maar ook de financiële randvoorwaarden en de (deskundigheid van) degenen die de instrumenten toepassen.

Het bodembeschermingsbeleid is gericht op het bereiken en behouden van een bodemkwaliteit die past bij het feitelijk gebruik van de bodem, waarbij niet uitgesloten mag zijn dat van die bodem in de toekomst een ander gebruik wordt gemaakt en als gevolg waarvan het gebruik van de bodem elders niet mag worden beperkt.

Het juridisch instrumentarium zal daartoe aan de volgende eisen moeten voldoen:

Afwegen in vroeg stadium

Het juridisch instrumentarium moet ruimte bieden voor een afweging van het aspect bodem bij voor de bescherming van die bodem relevante besluitvorming, in een vroeg stadium. Wanneer bij plannen en projecten pas laat in de besluitvorming de gevolgen voor de bodem van het plan of project wordt meegewogen, bestaat niet altijd meer ruimte voor het kiezen van het voor de bodembescherming meest gunstige alternatief. In een laat stadium zijn alternatieven voor bijvoorbeeld de locatiekeuze in veel gevallen geen optie meer.

Externe integratie

Het juridisch instrumentarium moet stimulansen bieden om het aspect bodem mee te wegen in besluitvorming op grond van andere regelingen dan die specifiek de bodembescherming ten doel hebben. Dat kunnen onder andere regelingen zijn op het terrein van ruimtelijke ordening, waterwetgeving, natuurwetgeving en landbouwwetgeving. Voor wat betreft de milieuwetgeving kan specifiek worden gewezen op de wetgeving inzake de toelating van stoffen en de regulering van inrichtingen op grond van de Wet milieubeheer. Het juridisch instrumentarium moet niet alleen ruimte laten voor het afwegen van het bodembelang op andere terreinen, maar moet het bevoegd gezag aansporen om het bodembelang expliciet mee te wegen.

Decentrale afweging

Het juridisch instrumentarium moet ruimte bieden voor een afweging van het aspect bodem op een decentraal niveau. Daardoor kan een relatie worden gelegd met het gebruik van de bodem en kan rekening worden gehouden met geografische verschillen.

Regulering aard én intensiteit van het gebruik van de bodem, regulering beperken van verontreiniging en van fysieke ingrepen

Het juridisch instrumentarium moet geschikt zijn om het gebruik van de bodem te reguleren. Dat betreft zowel de aard als de intensiteit van het gebruik. Dat betekent bovendien dat het instrumentarium zowel op de voorkoming en beperking van verontreiniging van de bodem gericht moet zijn als op de regulering van fysieke ingrepen in de bodem.

HOOFDSTUK

3 Een inventarisatie van instrumenten met bodembeschermende effecten: is er sprake van een overlap?

3.1

INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de vraag of er overlap is tussen instrumenten die bodembeschermende effecten kunnen hebben. Deze vraag wordt beantwoord op grond van een analyse van het secundair Europees recht (paragraaf 3.3) en nationaal omgevingsrecht (paragraaf 3.4). Als eerste stap is daartoe een lijst gemaakt van Europese en nationale wetgeving die de grondslag is van instrumenten waarvan de toepassing een bodembeschermend effect zou kunnen hebben. Daarbij waren niet de doelstellingen van die wetten het uitgangspunt, maar de vraag of de betreffende wetten een rol kunnen spelen bij het uitvoeren van het bodembeschermingsbeleid. Alle juridische instrumenten die invloed kunnen uitoefenen op dat beleid, zouden in beginsel in het onderzoek betrokken moeten worden. Het is echter onvermijdelijk dat – alleen al gelet op praktische aspecten als de tijd en capaciteit die voor dit onderzoek beschikbaar is – dat toch enige beperkingen zijn aangebracht. De belangrijkste Europees rechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten op het terrein van het omgevingsrecht, die een bodembeschermend effect kunnen hebben, zijn onderwerp van onderzoek geweest.³¹ Daarbij zijn ook belangrijke aanstaande wijzigingen in die wetgeving geanalyseerd.

In dit onderzoek ontbrak de ruimte om onderzoek te doen naar de toepassing van de verschillende instrumenten. Dat zou immers dossieronderzoek vergen waarbij bestemmingsplannen, vergunningen op grond van de Ontgrondingenwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Natuurbeschermingswet enz. zouden worden onderzocht. Daarmee moet bij het lezen van het onderhavige rapport rekening worden gehouden. Wel is ten aanzien van de vergunningen en algemene regels aangegeven wat het toetsingskader is voor deze besluiten en worden enkele voorbeelden van voorschriften gegeven.³² In hoofdstuk 4 is een verslag opgenomen

³¹ Zie verder voor de afbakening paragraaf 3.3 en paragraaf 3.4.

³² Het onderzoeken van alle vergunningen en ontheffingen is ondoenlijk.

van twee case studies waar wordt gezien of overlap of tegenstrijdigheid zich in die gevallen voordoet.

In paragraaf 3.3 is een samenvatting van de analyse van het secundair Europees recht opgenomen en in paragraaf 3.4 van het nationale (omgevings)recht. Aan de hand van de analyse zijn conclusies getrokken inzake de overlap tussen de instrumenten. In deel II (A en B) van dit onderzoek is het (gehele) verslag van de analyse te vinden. Hieronder wordt eerst uiteengezet hoe het begrip 'overlap' in dit onderzoek is ingevuld (paragraaf 3.2).

3.2

OVERLAP VAN INSTRUMENTEN

Centraal staat de vraag of overlap bestaat tussen de verschillende instrumenten. Een antwoord op die vraag kan worden gevonden door na te gaan of enerzijds de verschillende instrumenten hetzelfde onderwerp betreffen en anderzijds of deze instrumenten hetzelfde belang beogen te beschermen (het motief). De vraag of de instrumenten hetzelfde onderwerp betreffen kan worden nagegaan door de reikwijdte van de instrumenten te onderzoeken. Voor die reikwijdte is relevant welke handeling door het instrument wordt gereguleerd en op welk gedeelte van de bodem de regulering ziet of effecten heeft. Voor het motief van het instrument is de doelstelling van de wettelijke regeling van het instrument onderzocht teneinde vast te stellen welke belangen met het instrument beoogd worden te beschermen.

In strikte zin is pas sprake van overlap indien instrumenten gericht zijn op de regulering van dezelfde handeling, met betrekking tot hetzelfde deel van de bodem, ter bescherming van hetzelfde belang. In dit onderzoek hanteren wij een ruimere invulling van het begrip overlap. Wij kijken of de instrumenten op één of meer onderdelen overlappen. In het kader van dit onderzoek is het immers ook van belang om te weten dat er overlap op één van de drie genoemde onderdelen bestaat. Indien er twee instrumenten zijn die dezelfde handeling - bijvoorbeeld een lozing - reguleren, dan kan de doelstelling van de instrumenten of het gedeelte van de bodem waarop de regulering ziet weliswaar verschillen, maar dat wil niet zeggen dat er in een dergelijk geval geen tegenstrijdigheid bij de toepassing van deze instrumenten *kan* optreden. In dit onderzoek wordt niet onderzocht of *de toepassing* van de instrumenten tot tegenstrijdige uitkomsten kan leiden maar het feit dat er overlap bestaat in de wettelijke regeling van een instrument, maakt de kans op overlap in de uitvoering groter. Om die reden is het van belang de overlap op één onderdeel toch in kaart te brengen.

Van een overlap is in dit onderzoek bijvoorbeeld sprake als een vergunningvoorschrift van een Wvo-vergunning op een lozing ziet en een vergunningvoorschrift ingevolge de wet op de waterhuishouding ook.

In het onderhavige onderzoek is aan de hand van de Europese richtlijnen, de nationale wetgeving en de parlementaire geschiedenis onderzocht wat onderwerp (reikwijdte) en motief is van de verschillende instrumenten die bodembeschermende effecten kunnen hebben. De reikwijdte van een instrument is vastgesteld aan de hand van de volgende deelvragen:

- hoe kan het instrument worden gekarakteriseerd;
- op welke handelingen ziet het instrument;
- op welk gedeelte van de bodem ziet het instrument;
- welke belangen beoogt het instrument te beschermen;
- wie is het bevoegd gezag en wie is de normadressaat.

Van belang is dat de normen die daadwerkelijk de bodem kunnen beschermen, niet altijd in de onderzochte regelgeving zelf staan. Zo zijn de meeste normen die voor de drijver van een inrichting gelden niet in hoofdstuk 8 Wm zelf opgenomen, maar in de (op grond van hoofdstuk 8 Wm verleende) milieuvergunning. En zo geldt voor meerdere van de onderzochte instrumenten dat de normen zelf niet in de onderzochte regelgeving staan, maar in uitvoeringsregelingen en beschikkingen.

Denk aan de vergunningen op grond van de Wvo, de Gww, de Nbw, de Meststoffenwet, de Mijnbouwwet en de Ontgrondingenwet en de algemene regels op grond van de Wbb en de Wm.

Voor verschillende van de onderzochte instrumenten bestaan wettelijke regelingen voor procedurele en soms ook inhoudelijke coördinatie. Deze coördinatie heeft juist tot doel het voorkomen van tegenstrijdige normering van dezelfde handeling. De coördinatieregelingen zijn in deel II van dit onderzoek (B9) wel aangegeven. Niet is onderzocht of en in hoeverre als gevolg van deze coördinatiebepalingen tegenstrijdige normering wordt voorkomen.

3.3

SECUNDAIR EUROPEES RECHT

3.3.1

INLEIDING

Vooralsnog is er geen Europese richtlijn die primair de bodem beoogt te beschermen. Er is wel een *voorstel* van de Europese Commissie voor een kaderrichtlijn voor de bescherming van de bodem.³³ De Commissie geeft in de toelichting op het voorstel aan dat er uit beschikbare informatie naar voren komt dat er zich de jongste decennia een significante intensivering van de processen van bodemaantasting heeft voorgedaan en dat er aanwijzingen zijn dat deze zullen toenemen als er geen actie wordt ondernomen.

Er zijn in geldende richtlijnen weliswaar bepalingen opgenomen die bodembeschermende effecten kunnen hebben, maar die zien niet primair op de bescherming van de bodem. Enkele voorbeelden zijn bepalingen in richtlijnen op gebieden als water, afvalstoffen, preventie van industriële verontreiniging en bestrijdingsmiddelen. Met het voorstel voor een kaderrichtlijn bodembescherming wil de Europese Commissie de lacune met betrekking tot specifieke communautaire wetgeving inzake bodembescherming opvullen.³⁴

³³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad een kaderrichtlijn vastgesteld voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van de richtlijn 2004/35/EG (richtlijn 2006 (COM) 232). Dat voorstel wordt in Deel II besproken.

³⁴ Toelichting op het voorstel, p. 2.

Anderzijds stelt de Commissie in het kader van de IPPC-richtlijn dat er geen communautaire wetgeving is die op het voorkomen of tot een minimum beperken van emissies in de bodem is gericht, zoals op het gebied van bijvoorbeeld lucht en water, maar dat afzonderlijke initiatieven ter bestrijding van emissies in de lucht, het water of de bodem ertoe kunnen leiden dat verontreiniging van het ene milieucompartiment naar het andere worden overgeheveld, in plaats van dat het milieu in zijn geheel wordt beschermd.³⁵

In dit inventariserende gedeelte van het onderzoek wordt de reikwijdte beschreven van de instrumenten die hun grondslag vinden in de volgende secundaire Europeesrechtelijk (ontwerp)regelingen:

- De IPPC-richtlijn³⁶
- De kaderrichtlijn afval³⁷
- De kaderrichtlijn water³⁸
- De richtlijn grondwater³⁹
- Een (nieuwe) richtlijn grondwater⁴⁰
- De Habitatrichtlijn⁴¹
- De gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn⁴²
- De richtlijn milieuaansprakelijkheid⁴³
- Het voorstel voor een richtlijn bodem⁴⁴

In verschillende richtlijnen zijn bepalingen te vinden die mogelijk bodembeschermende effecten hebben. In het algemeen kan worden vastgesteld dat elke richtlijn een eigen invalshoek heeft. Bij richtlijnen moet rekening worden gehouden met het feit dat de daarin opgenomen verplichtingen resultaatsverplichtingen inhouden. Voor de lidstaten bestaat beleidsruimte ten aanzien van de wijze waarop dat resultaat wordt bereikt.⁴⁵ Afhankelijk van de

³⁵ Overweging 6, 7 en 8 van de preambule van de IPPC-richtlijn.

³⁶ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

³⁷ Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen.

³⁸ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

³⁹ Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen.

⁴⁰ Richtlijn 2006/118/EG betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (L 372/19).

⁴¹ Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7. De richtlijn is laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 97/62/EG.

⁴² Richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

⁴³ Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

⁴⁴ Dit is de hiervoor besproken richtlijn milieuaansprakelijkheid.

⁴⁵ Anders: Hof van Justitie EG 30 november 2006, C 32/05.

richtlijn kunnen keuzes worden gemaakt inzake de vormgeving van het instrument, de reikwijdte van het instrument en de vraag wie bevoegd gezag is. De richtlijnen moeten bovendien in de lidstaten worden omgezet in wetgeving én worden geëffectueerd middels uitvoering en handhaving. De aard van de richtlijnen brengt met zich dat er minder eenduidige conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de reikwijdte van de instrumenten. Dat geldt in het bijzonder voor kaderrichtlijnen. Daarmee moet bij het lezen van de conclusies rekening worden gehouden.

Er zijn behalve de hiervoor genoemde Europese richtlijnen ook andere richtlijnen die regelingen bevatten voor instrumenten die bodembeschermende effecten kunnen hebben, zoals in produktrichtlijnen. Omdat de effecten van deze instrumenten slechts indirect bodembeschermende effecten kunnen hebben, blijven zij in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing. Ook de EG verordening Registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (ook wel REACH genoemd)⁴⁶, blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Ook bij REACH is het verband met de bodem indirecter dan bij de hiervoor genoemde richtlijnen en bovendien bevat REACH vooralsnog een kader. Dat kader kan op termijn wellicht meer bodembeschermende effecten hebben, maar vooralsnog zijn die effecten minder direct.

3.3.2

DE REIKWIJDTE VAN INSTRUMENTEN (IN SECUNDAIR EUROPEES RECHT) DIE BODEMBESCHERMENDE EFFECTEN KUNNEN HEBBEN

In deze paragraaf worden de in paragraaf 3.1 geformuleerde deelvragen integraal beantwoord. Dat betekent dat per deelvraag wordt gezien wat het antwoord daarop is als naar alle onderzochte richtlijnen wordt gekeken. Zodoende vormt deze paragraaf in wezen een samenvatting van de inventarisatie van de Europese richtlijnen. In deel II van dit onderzoek is een volledig verslag van de inventarisatie opgenomen.

Hoe kan het instrument worden gekarakteriseerd?

Er zijn in het secundaire Europese recht verschillende soorten instrumenten (op verschillende gebieden) die kunnen bijdragen aan de bescherming van de bodem. In de onderzochte Europese richtlijnen hebben wij de volgende (soorten) instrumentenesignaleerd:

- Vergunning

De IPPC-richtlijn bevat de verplichting om voor bepaalde installaties een integrale vergunning in te voeren en de eisen waaraan een milieuvergunningaanvraag moet voldoen. Ook de kaderrichtlijn afvalstoffen en de richtlijn grondwater bevatten eisen met betrekking tot een vergunning voor bepaalde handelingen. Andere richtlijnen, bijvoorbeeld de habitatrichtlijn, bevatten de verplichting een afweging te maken voor het toestaan van bepaalde handelingen, maar schrijven daarbij niet voor in welke vorm dat dient te gebeuren.

⁴⁶Verordening nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) (...), *PbEG* 2006, L 396/1.

- Kwaliteitsnormen

De (nieuwe) richtlijn grondwater bevat kwaliteitsnormen en de eis dat lidstaten drempelwaarden moeten stellen.

- Plannen en programma's

De kaderrichtlijn water bevat verplichtingen voor plannen en programma's.

- De aanwijzing van gebieden

Op grond van de Habitatrichtlijn worden gebieden aangewezen die bescherming behoeven.

- Aansprakelijkheid

De richtlijn milieu-aansprakelijkheid bevat verplichting tot het invoeren van een risico-aansprakelijkheid.

Op welke handelingen ziet het instrument?

De richtlijnen zien op de regulering van verschillende handelingen:

- | | |
|--|---|
| ▪ Installaties | = IPPC-richtlijn |
| ▪ de verwijdering van afvalstoffen | = kaderrichtlijn afvalstoffen |
| ▪ de toepassing van afvalstoffen | = kaderrichtlijn afvalstoffen |
| ▪ directe lozingen | = richtlijn grondwater en een (nieuwe) richtlijn grondwater |
| ▪ indirecte lozingen | = richtlijn grondwater en een (nieuwe) richtlijn grondwater |
| ▪ plannen en projecten | = habitatrichtlijn |
| ▪ op de markt brengen en gebruik maken van gewasbeschermingsmiddelen | = gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn |
| ▪ beroepsactiviteiten die in een aantal richtlijnen worden genoemd | = richtlijn milieuaansprakelijkheid |
| ▪ in bijlage II genoemde potentieel verontreinigende activiteiten | = voorstel voor een richtlijn bodembescherming |

Op welk gedeelte van de bodem ziet het instrument of op welk gedeelte van de bodem heeft het instrument mogelijk effecten?

- De richtlijn die primair ziet op de bodem

Alleen het voorstel voor een richtlijn bodem ziet primair op de bescherming van de bodem. Het grondwater is expliciet uitgesloten van de werking van de richtlijn. In artikel 1 lid 2 van het voorstel staat dat de richtlijn van toepassing is "op de bodem die de bovenste laag van de aardkorst vormt en die begrensd is door het aardoppervlak enerzijds en het vaste gesteente anderzijds, met uitzondering van

het grondwater als omschreven in artikel 2, punt 2, van Richtlijn 2000/60⁴⁷/EG van het Europees Parlement en de Raad”.

- De richtlijnen die primair zien op een ander compartiment

De andere richtlijnen zien primair op een ander compartiment dan het bodemcompartiment en daarom is in die richtlijnen zelden aangegeven op welk gedeelte van de bodem de richtlijn ziet of effecten kan hebben. Aan de hand van de doelstelling van de richtlijn is derhalve voor vrijwel alle onderzochte richtlijnen vastgesteld welke gedeelte van de bodem vermoedelijk onder de reikwijdte van de richtlijnen valt.

Gelet op het feit dat in de richtlijn grondwater het object van regulering ‘grondwater’ is, zal ook in die richtlijn het begrip bodem zover reiken dat ook hetgeen diep in de bodem wordt gebracht onder de reikwijdte van de richtlijn valt. De Kaderrichtlijn water ziet ook op grondwater. Vermoedelijk valt ook de onderwaterbodem onder de Kaderrichtlijn water.

De IPPC-richtlijn, de kaderrichtlijn afval, de richtlijn milieu-aansprakelijkheid en de gewasbeschermingsmiddelen richtlijn zien mede op de bescherming van de bodem. Het bodembegrip lijkt in deze vier richtlijnen ruim te moeten worden uitgelegd. Voor de IPPC-richtlijn reikt bodem vermoedelijk zover als geluid, stoffen, trillingen en warmte daarin of op terecht kunnen komen. De afvalstoffenrichtlijn ziet niet alleen op het oppervlak van de bodem, maar ook op de diepe ondergrond, gelet op het feit dat bijvoorbeeld injectie in de diepe ondergrond als verwijderingshandeling is aangewezen. In de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn maken bodem en grondwater onderdeel uit van het begrip milieu. Niet is aangegeven op welk gedeelte van de bodem de richtlijn ziet. Omdat de gewasbeschermingsmiddelen geen onaanvaardbare effecten voor het milieu mogen hebben, reikt het bodembegrip vermoedelijk zover als ook de schadelijke effecten kunnen reiken in de bodem.

Welke belangen beoogt het instrument te beschermen?

- Primair het bodembelang

De richtlijnen beogen verschillende belangen te behartigen. Alleen het voorstel voor een richtlijn bodem beoogt primair de bodem te beschermen. In artikel 1 lid 1 van die richtlijn staat dat die richtlijn ziet op de bescherming van de bodem en het behoud van het vermogen van de bodem om alle hierna genoemde ecologische, economische, maatschappelijke en culturele functies te vervullen:

- (a) producent van biomassa, met name in de landbouw en de bosbouw;
- (b) medium voor de opslag, filtering en omzetting van voedingsstoffen, chemische stoffen en water;
- (c) reservoir van biodiversiteit, met name van habitats, soorten en genen;
- (d) fysiek en cultureel milieu voor de mens en voor menselijke activiteiten;
- (e) bron van grondstoffen;
- (f) koolstofreservoir;
- (g) archief van het geologisch en archeologisch erfgoed.

⁴⁷ In het voorstel staat richtlijn 2060/EG van het Europees Parlement en de Raad, maar dit is waarschijnlijk een verschrijving. Bedoeld zal zijn richtlijn 2000/60/EG.

Geen van de andere onderzochte Europese richtlijnen beogen primair het bodembelang te behartigen. Als gevolg daarvan kan ook niet worden aangegeven dat deze richtlijn beogen bepaalde functies met betrekking tot de bodem te beschermen.

- Bodembelang als één van de te behartigen belangen

Het bodembelang is bij enkele richtlijnen wel één van de te behartigen belangen. De IPPC-richtlijn beoogt bijvoorbeeld een hoog niveau van bescherming voor het milieu in zijn geheel te bereiken. De kaderrichtlijn afval ziet op de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu (preambule onder 2). Het bodembelang maakt onderdeel uit van het bredere belang dat de richtlijnen beogen te beschermen. Wat voor een soort belangen dat zijn (bijvoorbeeld biologisch) is verder niet gepreciseerd.

Een aantal van de waterrichtlijnen beoogt logischerwijs de belangen met betrekking tot het water te behartigen. De kaderrichtlijn water beoogt bijvoorbeeld het landoppervlaktewater, overgangswater, kustwater en grondwater te beschermen en de (huidige) richtlijn grondwater het grondwater.

De Habitatrichtlijn beoogt de biologische diversiteit te waarborgen door de instandhouding van natuurlijke habitats en wilde flora- en fauna. De gewasbeschermingsmiddelen richtlijn beoogt de neveneffecten van de gewasbeschermingsmiddelen te voorkomen.

3.3.3

BEVINDINGEN

Uit het voorgaande volgt dat de Europese Commissie bij het voorstel voor een kaderrichtlijn bodem terecht stelt dat er vooralsnog geen specifieke communautaire wetgeving inzake de bodembescherming is. In dit onderzoek (zie deel II) zijn bepalingen uit communautaire wetgeving besproken op de gebieden preventie van industriële verontreiniging, afval, water, bestrijdingsmiddelen en natuurbescherming die kunnen bijdragen aan de bescherming van de bodem.

Een van de redenen van de Commissie om de lacune in de communautaire wetgeving met betrekking tot bodembescherming op te vullen, is dat het volledig ten uitvoer leggen van de bepalingen in de vigerende communautaire wetgeving die kunnen bijdragen aan de bodembescherming een 'fragmentarische en onvolledige bescherming van de bodem oplevert'. De bepalingen hebben namelijk uiteenlopende oogmerken en toepassingsgebieden, zijn vaak op de vrijwaring van andere milieucompartimenten toegespitst, bestrijken niet alle bodemtypes en evenmin alle bekende bedreigingen, aldus de Commissie.⁴⁸

Uit het voorgaande volgt inderdaad dat de verschillende richtlijnen uiteenlopende oogmerken en toepassingsgebieden hebben. Of dit daadwerkelijk een fragmentarische en onvolledige bescherming van de bodem oplevert, kan aan de hand van het onderhavige onderzoek niet worden vastgesteld. De richtlijnen moeten immers nog in de lidstaten worden geïmplementeerd en omgezet.

⁴⁸ COM (2006) 232, p. 3.

Op basis van de analyse van de in dit onderzoek betrokken Europese richtlijnen is geen overlap geconstateerd. De richtlijnen schrijven niet dwingend verschillende instrumenten voor ten aanzien van dezelfde handelingen, en/of ten aanzien van een zelfde deel van de bodem, en/of ter behartiging van hetzelfde belang. Gelet op het feit dat de lidstaten, afhankelijk van de richtlijn, ruimte hebben bij de vormgeving van de instrumenten ter uitvoering van de richtlijnen is niet uitgesloten dat bij de implementatie van de onderzochte Europese richtlijnen in nationale wetgeving, wél overlap aan de orde is.

3.4 NATIONALE OMGEVINGSRECHT

3.4.1 INLEIDING

De onderzochte nationale wetgeving hebben wij onderverdeeld in de volgende categorieën: algemeen, bodem, water, stoffen en bestrijdingsmiddelen, natuurbescherming, ruimtelijke ordening en overig.

- | | |
|--|--|
| ▪ Algemeen: | Wm, concept activiteiten-amvb,
Wetsvoorstel algemene bepalingen
omgevingsrecht |
| ▪ Bodem: | Wbb |
| ▪ Water: | Wvo, Gww, Wwh, wetsvoorstel Waterwet |
| ▪ Meststoffen en bestrijdingsmiddelen: | Meststoffenwet, Bestrijdingsmiddelenwet |
| ▪ Natuurbescherming: | Nbw 1998 |
| ▪ Ruimtelijke ordening: | WRO, Ww, Bsb, nieuwe Wro |
| ▪ Overig: | Mijnbouwwet en Ontgrondingenwet |

Veel omgevingsrechtelijke wetgeving kan bodembeschermende effecten hebben. Zelfs niet-omgevingsrechtelijke wetgeving kan bodembeschermende effecten hebben. Zo kunnen bepalingen in de APV dat geen vuil mag rondslingeren en bepalingen in de Wm dat huisvuil moet worden ingezameld bodembeschermende effecten hebben. Ook kan het vereiste van een kennisgeving voor een gevaarlijke stof indirect mogelijk bodembeschermende effecten hebben. Het is echter niet doenlijk en zinvol alle regelingen en instrumenten die mogelijk bodembeschermende effecten hebben te onderzoeken. Daarom hebben wij ons beperkt tot nationale bestuursrechtelijke wetgeving waarvan het vrij zeker is dat zij bodembeschermende effecten kunnen hebben.

Omdat veel van de onderzochte instrumenten niet primair de bescherming van de bodem tot doel hebben, is in de wet of de wetsgeschiedenis zelf doorgaans niet aangegeven op welk *gedeelte van de bodem* de bescherming ziet. In die gevallen is bijvoorbeeld uit de belangen die een instrument beoogt te beschermen of een definitie van de handelingen waarop het instrument ziet, afgeleid op welk gedeelte van de bodem het instrument ziet of effecten kan hebben. Zodoende zijn de onderzoeksvragen met betrekking tot het gedeelte van de bodem waarop het instrument ziet en de belangen die het instrument beoogt te beschermen, niet altijd goed te onderscheiden. Omdat niet alle onderzochte instrumenten op de bescherming van de bodem zien, maar daarop wel effecten kunnen hebben wordt

hier gesproken over het gedeelte van de bodem waarop de regulering van het instrument ziet of het gedeelte van de bodem waarop de regulering effecten kan hebben.

Bij het belang dat het instrument beoogt te beschermen is niet altijd specifiek het belang van het instrument aangegeven, maar het belang dat de wet in het algemeen beoogt te beschermen. Niet in alle wetten is specifiek voor de instrumenten nog een belang omschreven.

In paragraaf 3.4.2 wordt de reikwijdte van de instrumenten uiteengezet aan de hand van de in paragraaf 3.1 geformuleerde deelvragen. De onderzoeksvragen worden niet per wet beantwoord. Een verslag van de inventarisatie waarin per wet de onderzoeksvragen worden beantwoord, is in deel II van dit rapport neergelegd. In paragraaf 3.4.3 wordt gezien of er sprake is van overlap tussen de verschillende instrumenten die in het nationale bestuursrecht bestaan.

3.4.2

DE REIKWIJDTE VAN INSTRUMENTEN INGEVOLGE HET NATIONALE OMGEVINGSRECHT DIE BODEMBESCHERMENDE EFFECTEN KUNNEN HEBBEN

Hoe kan het instrument worden gekarakteriseerd?

Vastgesteld kan worden dat er verschillende instrumenten zijn die de bodem kunnen beschermen. Hoewel de instrumenten niet allemaal primair op de bescherming van de bodem zijn gericht, kunnen zij wel bodembeschermende effecten hebben. Er is maar één wet primair op de bodembescherming gericht en dat is de Wbb. De instrumenten kunnen worden ingedeeld naar soorten instrumenten, naar compartimenten (milieu algemeen, bodem, water en natuurbescherming)⁴⁹ en naar spoor van wetgeving (het grijze, groene, blauwe en rode spoor)⁵⁰. Hierna worden de verschillende soorten instrumenten genoemd.

Alvorens de onderzoeksvragen worden beantwoord, wordt van een aantal soorten instrumenten enkele kenmerken uiteengezet. Het soort instrument bepaalt immers de wijze waarop en de mate waarin kan worden gereguleerd.

Verbod behoudens vergunning

Zowel in de Wm, de Wvo, de Ww en de Nbw 1998 is een verbod behoudens vergunning opgenomen. Bepaalde activiteiten zijn verboden als daarvoor geen vergunning is verleend. Het bevoegd gezag beoordeelt aan de hand van een wettelijke beoordelingskader of ingeval van de Ww aan de hand van een limitatief imperatief stelsel, of een vergunning kan worden verleend en, voor zover dat mogelijk is, welke voorschriften aan de vergunning (moeten) worden verbonden. Zodoende is maatwerk mogelijk. Het is echter niet altijd mogelijk voorschriften met

⁴⁹ Deze indeling is niet waterdicht, omdat bepaalde wetten waar instrumenten zijn te vinden die bodembeschermende effecten hebben niet in een compartiment kunnen worden onderverdeeld. Het gaat om de volgende wetten: Wro (oud en nieuw), de meststoffenwet, de bestrijdingsmiddelenwet, de mijnbouwwet en de ontgrondingenwet.

⁵⁰ Bij deze indeling is het de vraag waar de meststoffenwet, de bestrijdingsmiddelenwet, de mijnbouwwet en de ontgrondingenwet moeten worden onderverdeeld.

betrekking tot de bodem aan de vergunning op grond van een specifieke wet te verbinden. Het specialiteitsbeginsel staat daaraan onder omstandigheden in de weg.

Algemene regels

Op grond van enkele van de in dit onderzoek betrokken wetten kunnen voor bepaalde activiteiten algemene regels worden opgesteld (de Wm, de Wvo en de Wbb). Anders dan bij een vergunning is bij een algemene regel minder maatwerk mogelijk. Op grond van algemene regels, bijvoorbeeld enkele 8.40 amvb's, is het echter wel mogelijk om nadere eisen te stellen. Zodoende kunnen op de desbetreffende activiteit toegesneden regels worden opgelegd. Doorgaans is voor activiteiten die onder algemene regels vallen geen toestemming van het bevoegd gezag nodig alvorens de activiteiten mogen worden verricht. Daardoor is het ook niet mogelijk het verrichten van die activiteiten te voorkomen, mits de algemene regels niet worden overtreden {'tegen te houden'}.

Zorgplichten

In enkele wetten zijn zorgplichten opgenomen (Wm, Wbb⁵¹ en Nbw 1998). Zorgplichtbepalingen leggen, doorgaans aan een ieder maar soms ook aan personen in een bepaalde kwaliteit, de verplichting op tot een bepaalde (nader doch veelal ruim omschreven) zorg. Met een zorgplicht wordt, evenals bij de algemene regels, een handeling niet vooraf beoordeeld.

In de onderzochte wetgeving hebben wij de volgende instrumenten gesignaleerd:

a. Verbod behoudens vergunning

Veel van de instrumenten die bodembeschermende effecten hebben, betreffen een verbod behoudens vergunning. In beginsel is het derhalve verboden een dergelijke activiteit te verrichten. Dientengevolge kan het verrichten van de activiteit worden voorkomen, hetgeen bijvoorbeeld niet mogelijk is als er voor handelingen een algemene maatregel van bestuur geldt of een zorgplicht.

- de Wm-vergunning (artikel 8.1)
- de bouwvergunning (artikel 40 Ww)
- de Wvo-vergunning (artikel 1)
- de Gww-vergunning (artikel 14)
- de Wwh-vergunning (artikel 24)
- de vergunning op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet (artikel 13 lid 1; Besluit regulering grondontsmettingen)
- Wabo vergunning (wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht)
- de vergunning op grond van de Nbw 1998 (artikelen 16 en 19)
- de mijnbouwwetvergunning (artikelen 6, 25 en 40)
- de vergunning op grond van de Ontgrondingenwet (artikel 3)

⁵¹ Voor een jurisprudentie analyse van de zorgplichtbepalingen in de Wbb zie J.A.M. Jansen, W. Th. Braams. *De zorgplicht van artikel 13 Wbb*, Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn, Den Haag 2005.

b. Milieukwaliteitseisen

- kunnen op grond van artikel 5.1 Wm worden vastgesteld, maar hiervan is geen gebruik gemaakt.

c. Verbod behoudens ontheffing

- artikel 10.2 Wm jo artikel 10.63 Wm
- artikel 18 Bestrijdingsmiddelenwet (proefontheffing)

d. Verbod behoudens vrijstelling

- artikel 10.2 Wm verbod te storten buiten een inrichting jo Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen.

e. Verbod behoudens voldoen aan normen

- artikel 7 Meststoffenwet

f. Toelating

- artikel 2 lid 1 Bestrijdingsmiddelenwet

g. Algemene regels

- artikel 8.40 Wm (de zogenaamde 8.40 amvb's)
- voorstel voor een activiteiten-amvb
- artikelen 6 tot en met 11 Wbb
- artikel 4 en verder Meststoffenwet (regels inzake verhandelen meststoffen)

h. Zorgplicht

- artikel 13 Wbb
- artikel 1.1a Wm
- artikel 13 lid 4 Bestrijdingsmiddelenwet
- artikel 19l Natuurbeschermingswet 1998

i. Plan

- Bestemmingsplan (artikel 10 WRO)
- Beheersplan (artikel 17 Nbw)

Het soort instrument bepaalt de wijze waarop kan worden gereguleerd. Zo is het bijvoorbeeld bij een verbod behoudens vergunning mogelijk om het verrichten van een handeling tegen te houden en indien dat niet gebeurt om de wijze waarop de handeling wordt verricht, te beïnvloeden door voorschriften aan de vergunning te verbinden. Bij algemene regels is het niet mogelijk een handeling tegen te houden. Maatwerk is daarnaast minder goed mogelijk dan bij een vergunning. Bij een vergunning bestaat er voor belanghebbenden een rechtsbeschermingsmogelijkheid welke bij een amvb niet bestaat.

Het is van belang acht te slaan op de volgorde waarin instrumenten doorgaans worden toegepast. Zo gaat ruimtelijke planning vooraf aan (milieu)vergunningverlening. In een bestemmingsplan kunnen bepaalde keuzes worden gemaakt waarbij bodemaspecten een rol zouden moeten kunnen spelen.

Op welke handelingen ziet het instrument?

De hiervoor genoemde instrumenten reguleren verschillende handelingen die nadelige gevolgen voor de bodem kunnen hebben. De volgende handelingen (kunnen) worden gereguleerd:

a. Het oprichten, in werking hebben of veranderen van (de werking van) een inrichting (artikel 1.1 lid 1 Wm jo artikel 1.1 lid 3 Wm jo Ivb). Kort gezegd, het op een bepaalde locatie in een bepaalde omvang gedurende ongeveer zes maanden verrichten van een activiteit die daarnaast onder een Ivb-categorie moet vallen. Dat laatste is vrij snel het geval.

b. De handelingen als omschreven in de artikelen 6 tot en met 12 Wbb

- het verrichten van handelingen waarbij stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten op of in de bodem worden gebracht, ten einde deze aldaar te laten (artikel 6);
- het verrichten van handelingen waarbij stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, aan de bodem worden toegevoegd, ten einde de structuur of de kwaliteit van de bodem te beïnvloeden (artikel 7);
- het uitvoeren van werken op of in de bodem, waarbij ingrepen worden verricht of stoffen worden gebruikt, die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten (artikel 8);
- het transporteren van bij die maatregel aan te geven stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten (artikel 9);
- het verrichten van handelingen waarbij als nevengevolg stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, op of in de bodem geraken (artikel 10);
- met betrekking tot het verrichten van niet onder de artikelen 6 tot en met 10 vallende handelingen die erosie, verdichting of verzilting van de bodem tot gevolg kunnen hebben (artikel 11);
- het infiltreren van water in de zin van artikel 1 van de Grondwaterwet (Stb. 1981, 392) regels gesteld waarin wordt aangegeven (artikel 12).

Op grond van de artikelen 6 tot en met 12 Wbb is een aantal amvb's opgesteld op grond waarvan bepaalde activiteiten worden gereguleerd. Het is ons inziens mogelijk dat er meer handelingen worden gereguleerd door algemene regels dan thans het geval is. De Wbb staat daaraan niet in de weg.

- c. Het zich ontdoen van afvalstoffen buiten een inrichting (artikel 10.2 Wm en artikel 10.63 Wm)
- d. Het lozen in oppervlaktewater (artikel 1 Wvo)
- e. Het onttrekken van grondwater (artikel 1 Gww)
- f. Het lozen van water in of onttrekken aan oppervlaktewater (artikel 24 Wwh)
- g. Het bouwen (artikel 40 Ww)
- h. Het brengen van meststoffen op of in de bodem (artikel 7 Meststoffenwet)
- i. Het verrichten van handelingen met bestrijdingsmiddelen (onder andere artikel 2 lid 1 Bestrijdingsmiddelenwet)

- j. Het verrichten van schadelijke handelingen in of nabij een natuurgebied (artikel 16 Nbw)
- k. Het opsporen van delfstoffen en delfstoffen opsporen en winnen (artikel 6 Mijnbouwwet)
- l. Ontgronden (artikel 3 Ontgrondingenwet)

Binnen het waterspoor worden dezelfde handelingen door verschillende instrumenten gereguleerd. Hier bestaat dus overlap. Zowel de Wvo als de Wet op de waterhuishouding reguleren lozingen. De doelstellingen van beide wetten en derhalve van de instrumenten verschillen, zodat de kans op een tegenstrijdigheid bij de uitvoering minder groot is.

Daarnaast reguleren zowel de Gww als de Wet op de waterhuishouding onttrekkingen. De Gww is echter gericht op onttrekkingen aan het grondwater en de Wet op de waterhuishouding op onttrekkingen aan het oppervlaktewater. Hier is dus niet sprake van een zelfde handeling en dus niet van overlap.

Daarnaast zou er overlap kunnen bestaan tussen artikel 7 van de Meststoffenwet op grond waarvan het verboden is meststoffen op of in de bodem te brengen en het Besluit gebruik meststoffen⁵² dat regels bevat over het gebruik van meststoffen en stikstofkunstmest. Ingevolge artikel 7 van de Meststoffenwet is het verboden meststoffen op of in de bodem te brengen, tenzij de gebruiksnormen in acht worden genomen die zijn opgenomen in artikel 8 tot en met 13 Meststoffenwet. In de Meststoffenwet gelden primair gebruiksnormen (eisen die aan de meststof worden gesteld) en in het Besluit gebruik meststoffen zijn dergelijke normen niet opgenomen. Het Besluit gebruik meststoffen ziet vooral op de wijze van het gebruik, zoals het soort grond waarop de meststoffen worden gebruikt (gaat het om natuurterrein, grasland of bouwland), is de grond bevroren, in welke periode worden de meststoffen gebruikt of gaat het om een steile helling.

Op welk gedeelte van de bodem ziet het instrument (of op welk gedeelte van de bodem heeft het instrument mogelijk effecten)?

In weinig van de wetten wordt aangegeven op welk gedeelte van de bodem de bescherming (of het instrument) ziet. Ook de parlementaire geschiedenis biedt hier geen uitkomst. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het feit dat weinig van de besproken instrumenten primair zijn gericht op de bescherming van de bodem.

Omdat de Wbb ziet op de bescherming van de bodem is uit de wet en jurisprudentie af te leiden op welk gedeelte van de bodem de bescherming van die wet ziet. Gelet op de wijze waarop hoofdstuk 8 van de Wm tot stand is gekomen, is ook de bodem een compartiment waarop de bescherming van hoofdstuk 8 Wm ziet. Enkele van de in dit hoofdstuk onderzochte wetten zien echter niet primair op de bescherming van de bodem, maar de instrumenten kunnen wel effecten op de bescherming van de bodem hebben. Denk aan de Gww, Wwh, WRO, de Nbw en de bestrijdingsmiddelenwet. Bij die wetten is noch in de wet noch in de wetsgeschiedenis aangegeven op welk gedeelte van de bodem de bescherming 'ziet'. Uit het systeem en de doelstelling van de wet is in dergelijke gevallen afgeleid op welk gedeelte van de bodem de effecten plaatsvinden. Zo zal de Gww

⁵² De grondslag van dat besluit zijn de artikelen 6, 7, 15 en 65 van de Wet bodembescherming.

die gericht is op de bescherming van het grondwater mogelijk bodembeschermende effecten diep in de bodem hebben.

Welke belangen beoogt het instrument te beschermen?

Hiervoor is gezien dat er in verschillende wetten instrumenten zijn die bodembeschermende effecten kunnen hebben. Hoewel de wetten niet primair op de bescherming van de bodem zijn gericht, kunnen de instrumenten wel bodembeschermende effecten hebben.

Vrijwel geen van de instrumenten beoogt primair de bodem te beschermen. Veelal wordt primair een ander compartiment of ander onderwerp primair beschermd, zoals het water of de ruimtelijke ordening. De Wbb is de enige wet die primair op de bescherming van het bodembelang ziet. De amvb's die op grond van de artikelen 6 tot en met 12 Wbb worden opgesteld, beogen de functionele eigenschappen die de bodem voor de mens, plant of dier heeft, te beschermen (artikel 1 Wbb).

Bij de Wm valt het bodembelang onder het brede begrip milieu. Met de milieuvergunning wordt beoogd een hoog niveau van bescherming van het milieu te bereiken. De Wvo is opgesteld tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren. De Gww is bedoeld voor de bevordering van een goed beheer van het grondwater. De Wwh beoogt regels te stellen in het belang van een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding in haar geheel. Daarnaast beoogt de Wwh nadere regels te stellen met betrekking tot het kwantiteitsbeheer van het oppervlaktewater. Het wetsvoorstel Waterwet beoogt de verbrokkelde waterwetgeving te integreren in één wet. Het wetsvoorstel beoogt een integrale aanpak van het waterbeheer. De Bestrijdingsmiddelenwet ziet mede op de bescherming van de bodem. De bodem valt namelijk onder het brede begrip milieu.

De bestemmingen van de grond worden aangewezen en de voorschriften worden opgenomen voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is (artikel 10 WRO). De ruimtelijke ordening staat logischerwijs centraal. Bij het opstellen van bestemmingsplannen moet wel rekening worden gehouden met te vreezen milieuhinder of milieuverontreiniging (waarvan het bodembelang onderdeel kan uitmaken), maar in de bestemmingsplannen mogen geen milieunormen worden opgenomen. Aan een bouwvergunning mogen geen voorschriften worden verbonden die zien op de bescherming van het milieu.

De Meststoffenwet is gericht op het verhandelen van meststoffen, zowel in het belang van de bevordering van de deugdelijkheid voor het doel waarvoor zij zijn bestemd als in het belang van de bescherming van de bodem. Daarnaast is de Meststoffenwet gericht op het stellen van regels in het belang van een doelmatige afvoer van mestoverschotten.

De Nbw ziet op de bescherming van de natuur en het landschap.

Wie is het bevoegd gezag?

Er zijn verschillende instanties bevoegd ten aanzien van de instrumenten die kunnen bijdragen aan de bescherming van de bodem.

Bevoegde instanties zijn onder andere:

- (als hoofdregel) het college van B en W
 - artikel 8.2 Wm
 - artikel 10.63 lid 2 Wm
- GS
 - artikel 8.2 Wm
 - artikel 10.63 lid 3 Wm
 - artikel 14 Gww
- De minister van V en W
 - artikel 3 lid 1 Wvo
 - Wet op de waterhuishouding
- Besturen waterschappen
 - artikel 3 lid 2 Wvo
- Waterkwaliteitsbeheerders
 - Wet op de waterhuishouding
- College toelating bestrijdingsmiddelen
 - Bestrijdingsmiddelenwet

Een manier om te onderzoeken of zich in de uitvoeringspraktijk problemen voordoen, zoals overlap, zou kunnen worden onderzocht door bevoegde instanties te interviewen. Omdat er echter verschillende instanties zijn die te maken hebben met één of meer instrumenten die bodem beschermende effecten kunnen hebben, hebben de instanties vermoedelijk geen overzicht.

Betwijfeld kan worden of de instanties op de hoogte zijn van het feit dat er zo veel verschillende instrumenten zijn die bodem beschermende effecten hebben. Als dat niet het geval is, zullen de instanties daarmee bij de uitvoering of toepassing van het instrument dat bodembeschermende effecten heeft geen rekening kunnen houden. Alsdan verdient het aanbeveling de verschillende bevoegde instanties op de hoogte te brengen van het feit dat er meerdere instrumenten bestaan die de bodem beschermen. Een betrekkelijk eenvoudige manier is die informatie op de website van het ministerie van VROM of INFOMIL te zetten.

3.4.3

BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk is aan de hand van de wet en de wetsgeschiedenis de reikwijdte onderzocht van bestuursrechtelijke instrumenten die bodembeschermende effecten kunnen hebben. Aan de hand daarvan kan worden gezien of er sprake is van overlap tussen de instrumenten. Van overlap is sprake als instrumenten op eenzelfde handeling zien en/of op hetzelfde gedeelte van de bodem zien en/of dezelfde belangen beschermen.

Binnen het waterspoor zijn verschillende instrumenten die op dezelfde handeling zien (lozingen en onttrekking van water); de instrumenten beogen echter niet eenzelfde belang te beschermen. Daarnaast reguleren twee verschillende instrumenten het op of in de bodem brengen van meststoffen, maar ook hier beogen de beide regelingen die handelingen niet op dezelfde wijze te beïnvloeden. Voor de beschreven situaties van overlap is extra aandacht nodig bij de uitvoering, teneinde tegenstrijdige voorschriften voor dezelfde handeling uit te sluiten.

HOOFDSTUK

4 Een beschrijving van de case studies

4.1

INLEIDING

Om na te gaan hoe regelgeving en beleid in de praktijk uitwerken, wordt gebruik gemaakt van een casestudie. De keuze van deze onderzoeksopzet berust op een afweging van drie strategische doelstellingen: (1) onderzoeksresultaten moeten zo algemeen mogelijk toepasbaar zijn, (2) ze moeten nauwkeurig genoeg zijn om er relevante conclusies op te kunnen baseren, (3) en het onderzoek moet met de beschikbare middelen uitvoerbaar zijn. Omdat het niet mogelijk is de drie doelstellingen in één onderzoek te verenigen, is een onderlinge afweging nodig. Wanneer uitvoerbaarheid en nauwkeurigheid het zwaarst wegen, kan in het onderzoek slechts een beperkt aantal verschillende gevallen aan de orde komen. Dit type onderzoek, de casestudie, houdt doorgaans in dat een verschijnsel, zoals de uitvoering van een instrument, in een realistische context wordt bekeken. De nadruk kan liggen op beschrijving, verklaring of evaluatie van het verschijnsel in deze context.

De waarde van een casestudie berust vooral op een verantwoorde keuze van het beperkte aantal verschillende gevallen dat aan de orde kan komen. Dit vergt een inschatting van de bruikbaarheid van de informatie die het onderzoek zal opleveren. Doorgaans zal gekozen worden voor één of twee cases die bij voorbaat representatief kunnen worden geacht voor óf (a) het gros van de mogelijke gevallen, óf (b) contrasterende categorieën van gevallen. De laatstgenoemde mogelijkheid is hier gekozen.

Een eenvoudige opzet van een evaluerende casestudie houdt in:

- dat per case een korte beschrijving van de context wordt gegeven;
- dat de kern van het voorliggende probleem wordt geschetst (wiens probleem, waar, sinds wanneer, met wat voor gevolgen);
- dat visies van verschillende betrokkenen op de gehanteerde aanpak in kaart worden gebracht (wie, in welke positie);
- dat informatie over de gevolgen van de aanpak wordt samengebundeld;
- met een bezinning op de vraag wat er, in deze case, over relatie tussen aanpak en gevolgen kan worden geconcludeerd.

De bovengenoemde opzet is toereikend wanneer de gevolgen eenduidig positief of negatief blijken te zijn. Is dat niet het geval en bestaan er bijvoorbeeld controversen

over de aard van de gevolgen, dan is aanvullend onderzoek nodig waarvoor aanvullende middelen beschikbaar moeten komen.

Voor de onderhavige studie zijn twee contrasterende categorieën van cases gekozen. Deze categorieën sluiten aan bij de huidige inzichten over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, zoals beschreven door de VROM-raad.⁵³ In de gekozen cases vindt bodembescherming plaats in de context van wat de raad twee uiteinden van het planologisch continuüm noemt, namelijk toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie.

Toelatingsplanologie is een vorm van planologie waarin de overheid de meest gewenste ontwikkeling voor een gebied weergeeft, daarvoor de bestemmingen vastlegt en initiatieven die worden genomen daaraan toetst. Het concept ontwikkelingsplanologie verwijst naar een meer activerende beleidsstijl, waarbij de overheid zich niet alleen richt op het bewaken van een zorgvuldige procesgang en van de publieke kaders, maar ook op het onderhandelen (contractplanologie) om de beoogde ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk te realiseren, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen.

De keuze van de twee contrasterende contexten heeft tot doel inzicht te krijgen in de aanpak van bodembescherming onder verschillende omstandigheden. Het is dan ook niet de bedoeling om in dit hoofdstuk nader in te gaan op kenmerken van de planologische context. De VROM-raad wijst erop dat het begrip ontwikkelingsplanologie in diverse studies verschillend wordt opgevat. Voor juristen is het onlosmakelijk verbonden met het onderscheid tussen verbods- en gebodsbepalingen. De meeste ruimtelijk relevante regelgeving biedt alleen de mogelijkheid ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan (verbodsbepalingen), niet om derden te verplichten tot het uitvoeren van gewenste ontwikkelingen (gebodsbepalingen). De mogelijkheid om gebodsbepalingen op te nemen in bestemmingsplannen wordt door juristen als een cruciaal element van ontwikkelingsplanologie gezien. Binnen andere disciplines speelt dit onderscheid echter geen rol en zijn andere elementen cruciaal voor het begrip ontwikkelingsplanologie, zoals het gebruik van financiële instrumenten.

De case waar bodembescherming plaatsvindt in de context van toelatingsplanologie betreft de besluitvorming over een baggerspeciedepot in het Hollandsch Diep. Deze case heeft een lange voorgeschiedenis, waaruit onder andere blijkt dat er in de afgelopen decennia heel verschillend over baggerspecie is gedacht. Typerend voor de case zijn ook de hoeveelheid en de complexiteit van de regels die bij waterbodempromen aan de orde komen.

Bodembescherming in de context van ontwikkelingsplanologie betreft de Utrechtse Heuvelrug. De provincie Utrecht heeft het programma 'Hart van de Heuvelrug' bij het rijk aangemeld als voorbeeldproject van ontwikkelingsplanologie, waarbij onder andere de lagenbenadering wordt gehanteerd. In deze context is voor

⁵³ VROM-raad (2004). *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: VROM-raad, advies 039.

bodembescherming vooral de methode relevant die wordt toegepast om een vroegtijdige integratie van bodembeleid en ruimtelijke ordening te bewerkstelligen.

4.2

BAGGERSPECIEDEPOT HOLLANDSCH DIEP

4.2.1

VOORGESCHIEDENIS

Het Hollandsch Diep vormt een onderdeel van de Rijn-Maasmonding en behoort tot het grondgebied van de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant. De hoofdfuncties zijn afvoer, scheepvaart, waaronder recreatievaart, en natuur. Er is een hoofdvaarroute voor de binnenvaart en er wordt voor zeeschepen een vaargeul naar het industriegebied Moerdijk onderhouden. Plaatselijk zijn zandwinputten aanwezig.

De aanleg van een grootschalig baggerspeciedepot in dit gebied is één van de vijf grootschalige depots die al eind jaren 80 in de derde Nota waterhuishouding⁵⁴ werden genoemd. Er is een grote achterstand ontstaan in het baggeren van de Nederlandse wateren nadat was gebleken dat een groot deel van de waterbodems verontreinigd is als gevolg van de belasting met puntbronnen en diffuse bronnen. In 1990 nam Rijkswaterstaat tezamen met de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland het initiatief de aanleg van het baggerspeciedepot in het Hollandsch Diep voor te bereiden. Hierin zou circa 30 miljoen m³ verontreinigde baggerspecie geborgen moeten worden, afkomstig uit het benedenrivierengebied en de regionale wateren in de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland.

Op nationaal niveau werden het nieuw ontwikkelde beleid en de regelgeving voor het bestemmen van verontreinigde baggerspecie in 1993 vastgelegd in het Beleidsstandpunt Verwijdering Baggerspecie (BVB),⁵⁵ waarin voor het eerst een duidelijke positie voor de omgang met verontreinigde waterbodems binnen het waterbeleid werd geschetst.⁵⁶ Door de wijziging van de Wet bodembescherming in 1994 werd ook waterbodemsanering wettelijk ingekaderd.

Op lokaal niveau echter, stuitte de besluitvorming over de voorkeurslocatie, Atol-west, op protesten vanuit de omgeving. Atol-west betrof een groot omdijkte depot in het midden van het Hollandsch Diep ter hoogte van Willemstad. Dit leidde in 1995 tot bezwaren van deze destijds nog zelfstandige gemeente (nu deel van Moerdijk) en andere belanghebbenden. Eind 1996 werden de vergunningen die Gedeputeerde staten van Zuid-Holland en de Minister van Verkeer en Waterstaat hadden verleend aan Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland, door de Raad van State vernietigd.⁵⁷

⁵⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1989). *Derde nota waterhuishouding: water voor nu en later*. 's-Gravenhage, SDU.

⁵⁵ Beleidsstandpunt Verwijdering Baggerspecie (BVB), *Kamerstukken II 1993/94*, 23 450, nr. 1.

⁵⁶ Advies en Kenniscentrum Waterbodems (2001). *Basisdocument tienjarensceenario waterbodems; bagger in beeld*. Utrecht: AKWA rapport nr. 01.014.

⁵⁷ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 19 december 1996, E03.95.1279 en E03.95.1280

4.2.2

CASEBESCHRIJVING

De hierna volgende beschrijving betreft de aanpak die de initiatiefnemers na 1996 hebben gekozen. De Raad van State had geconcludeerd dat het aanwijzen van de voorkeurslocatie niet op deugdelijke gronden tot stand was gekomen, omdat een multi-criteria-analyse was gebruikt waarin de milieuhygiënische aspecten waren overgewaardeerd en de landschappelijke aspecten ondergewaardeerd. De overwaardering betrof een verschil met een ander locatie in de verwachte mate waarin de verontreiniging zich vanuit het depot zou kunnen verspreiden (respectievelijk met een transportsnelheid van 2,6 en 3,6 mm per jaar, geplaatst op een tijdschaal van 10.000 jaar). Daarentegen was de 'visuele verstoring' bij het beschermde stadsgezicht van Willemstad in meer dan één opzicht ondergewaardeerd. Na de uitspraak van de Raad van State heeft het toenmalige projectteam nog korte tijd geprobeerd om via voorlichting aan de omgeving uit te leggen waarom de gekozen locatie toch de beste optie was.⁵⁸ Als dat gelukt was, had de projectleiding kunnen volstaan met het aanpassen en opnieuw indienen van het MER. Het wantrouwen van de omgeving ten aanzien van Rijkswaterstaat was echter zo groot dat de initiatiefnemers besloten dat het beter was om een andere aanpak te kiezen.

Kenmerkend voor de vervolgaanpak is het 'open planproces'. Er werd een nieuwe m.e.r.-procedure gestart, waarbij binnen bepaalde randvoorwaarden, zoals de grenzen van het zoekgebied, alle mogelijkheden nog open waren. Via een interactief proces op basis van workshops en discussieavonden werd geprobeerd de omgeving actief bij de planvorming te betrekken. Dit gebeurde onder leiding van de Stuurgroep Baggerspeciebergings Hollandsch Diep, waarin naast Rijkswaterstaat en beide provincies ook de omliggende gemeenten Strijen, Cromstrijen, Moerdijk en Korendijk waren vertegenwoordigd. Na een verkennende fase in 1997 werd in de periode 1998-2003 gewerkt aan de planstudie. In december 2000 werd het MER afgerond en de Commissie voor de milieueffectrapportage heeft 19 juni 2001 een positief toetsingsadvies afgegeven. Dit keer werden tegen het voorkeursalternatief (zie figuur 4.1) en de vergunningverlening geen formele bezwaren ingediend. In 2003 is een begin gemaakt met het voorbereiden van de uitvoering van het depot en in 2006 startte de bouw.⁵⁹ Het eerste slib wordt in 2008 opgeslagen.

⁵⁸ Bouwdienst Rijkswaterstaat (2002) *De omgeving serieus nemen. Onderzoek naar de communicatie bij waterbodempromerprojecten*. Utrecht: AKWA-rapport nr. 02.001, bijlage 4: analyse project depot Hollandsch Diep.

⁵⁹ De voortgang hiervan is te volgen via www.baggerspeciedepot.nl.

Figuur 4.1

Potentiële depotlocaties voor het baggerspeciedepot Hollandsch Diep. Het uiteindelijke voorkeursalternatief is een combinatie van de (bestaande) Put van Cromstrijen, het klein omdijkt depot Oost en mogelijk in een vervolgfase de kleine put Midden (Bron: Rijkswaterstaat – inmiddels is duidelijk dat de vervolgfase niet nodig zal zijn)



Achteraf blijkt uit de interviews met leden van het nieuwe projectteam dat het streven er vooral op was gericht het negatieve imago van een baggerdepot weg te nemen en zorgvuldig te zijn met het doorlopen van de besluitvormingsprocedures. In de procesbeschrijving die later door de Bouwdienst Rijkswaterstaat is opgesteld, staat dat communicatie een sleutelrol kreeg en dat een communicatiedoel werd gekozen waarbij het imago van Rijkswaterstaat (technisch, monopolistisch, onaantastbaar) zou worden genuanceerd in termen van techniek in dienst van milieu, waarbij Rijkswaterstaat oog en oor heeft voor de argumenten en gevoeligheden bij de omwonenden.⁶⁰

Wat het imago van bagger betreft, is de oude benadering die sterk was gericht op de preventie van risico op de plaats van het te situeren depot zelf, in de loop der tijd verbreed door een benadering vanuit gebiedskwaliteit. In plaats van één grootschalig depot dat 30 miljoen m³ verontreinigde baggerspecie zou moeten kunnen bergen, is uiteindelijk gekozen voor drie kleinere depots die gefaseerd in gebruik worden genomen. Dit betreft voor de eerste fase twee locaties, namelijk een voormalige zandwininput, de Put van Cromstrijen, en de aanleg van een omdijkt depot direct ten westen van de Sassenplaat. Deze 'locatie Oost' ligt relatief ver weg van bebouwd gebied en relatief dicht bij grote baggerlocaties. Het depot heeft een ovale vorm en is 1,2 kilometer lang, 500 meter breed en wordt op het diepste punt 45 meter diep. De dijk rond het baggerspeciedepot krijgt een hoogte van 2,75 meter boven NAP. Door aansluiting te zoeken bij de Sassenplaat, een natuurlijke plaat die in fasen kunstmatig is verhoogd, kan het 'open water' karakter van het gebied zoveel mogelijk in stand blijven en door de aanleg van een groene oever aan de noordelijk ringdijk wordt het depot in het landschap ingepast.

De kleinere depotcapaciteit is mogelijk geworden doordat de afgelopen 10 jaar meer inzicht is verkregen in de risico's van slibverontreinigingen en de nuttige toepassingen van bagger. Volgens de huidige inzichten is het verantwoord om een

⁶⁰ Zie Bouwdienst Rijkswaterstaat (2002), bijlage 4.

groot deel van de opgebaggerde specie (klasse 0, 1 of 2) te gebruiken om in gedeelten waar niet wordt gebaggerd, de achterblijvende vervuilde waterbodems met schonere grond te bedekken. In het omdijkt depot hoeft alleen het meest vervuilde slib opgevangen te worden. Minder vervuild slib, voor zover niet zandrijk, kan direct in de Put Cromstrijen worden gestort. Bij het omdijkt depot komt een installatie voor zandscheiding. Dat gaat van vervuilde en zandrijke baggerspecie relatief schoon zand scheiden, zodat het zand kan worden hergebruikt in de bouw en andere toepassingen. In het omdijkt depot wordt een put gegraven waarin gedurende een aantal jaren slib geborgen zal worden. Nadat het depot volledig gevuld is, zal de baggerspecie verder indrogen. Na het einde van de vulfase wordt het depot afgedekt met een laag grond en krijgt de natuur de ruimte om zich te ontwikkelen.

Als toelichting bij de veranderde inzichten moet worden opgemerkt dat in het begin van de jaren 90 bij het formuleren van het nieuw ontwikkelde beleid voor verontreinigde waterbodems werd uitgegaan van zeer pessimistische aannames over de risico's die aan de verontreinigingen verbonden zouden zijn. Sindsdien zijn de wetenschappelijke inzichten en de meettechnische mogelijkheden voortgeschreden, waarbij duidelijk is geworden dat voor de meeste Nederlandse waterbodems de binding van verontreinigingen aan de vaste stof matrix veel sterker is dan de in het laboratorium bepaalde verdelingscoëfficiënt doet vermoeden.⁶¹ Hierdoor is de hoeveelheid *beschikbare* verontreinigingen, en daarmee het feitelijk risico voor het milieu, veel geringer dan in het toetsingskader voor depotstudies werd aangenomen. Ook in andere opzichten is het imago van bagger en slib aan het veranderen. Recent is in wetenschappelijke kring benadrukt dat slib niet alleen gezien moet worden als bron van hinder op plaatsen waar er teveel van is, maar ook, in bijvoorbeeld wetlands, als bron van elementaire voedingsstoffen waaraan een tekort kan bestaan.⁶² Sediment is een natuurlijk en wezenlijk onderdeel van het watersysteem en van eminent belang voor de ecologie en morfologie.

4.2.3

REGELGEVING IN RELATIE MET BODEMBESCHERMING

De bulk van de baggerprojecten betreft baggerwerk vanwege de scheepvaartfunctie en de waterhuishouding (waterberging, waterafvoer, hoogwaterbescherming en ontwikkeling van 'natte' natuur). Elk project bestaat uit een keten van werkzaamheden – vanuit het oogpunt van kwaliteit zijn hierop van toepassing: het waterkwaliteitsbeleid, het bodembeschermings- en saneringsbeleid, het afvalstoffenbeleid, en de bijbehorende regelgeving. Daarnaast kan regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en het natuurbeschermingsbeleid aan de orde komen. De regelgeving die bij de besluitvorming over het omdijkt depot in het Hollandsch Diep direct of indirect verband houdt met bodembescherming, wordt hieronder beschreven op basis van procedures en handelingen.

⁶¹ Wijdeveld, A., Carpay, B., van Haren, S., Doelman, P. (2005). *Uitloging en verspreiding uit depots: Wat weten we meer 10 jaar na het vaststellen van het Beleidsstandpunt Verwijdering baggerspecie?* Delft: WL | Delft Hydraulics.

⁶² Salomons, W. (2005). Sediments in the catchment-coast continuum - Dedicated to Prof. Dr. Ulrich Förstner on his 65th birthday. *Journal of Soils and Sediments*, 5, 2-8.

Vorbereidingsprocedure

Bij de besluitvorming over de oprichting van een inrichting bestemd voor het storten van baggerspecie geldt de eigen classificatie die voor baggerspecie is ontwikkeld. De normering van baggerspecie is gebaseerd op een risicobenadering, waarbij klasse 4 het hoogste potentiële risico vormt. Onder een Wm-vergunning kunnen alle kwaliteiten baggerspecie (klasse 0-4) in een put worden geborgen, afhankelijk van de verspreidingsrisico's vanuit het potentiële depot. De Wm-vergunning legt de acceptatiecriteria vast en dus ook de criteria die nodig zijn ter bescherming van het milieu. De initiatiefnemer moet onderbouwen welke kwaliteiten baggerspecie milieuhygiënisch verantwoord geborgen kunnen worden. Bij het depot Hollandsch Diep was een m.e.r.-plicht omdat de activiteit betrekking heeft op (1) baggerspecie van de klasse 3 of 4, en (2) een inrichting waarin 500.000 m³ of meer baggerspecie wordt gestort of opgeslagen.⁶³ Ook de zandscheidingsinstallatie was m.e.r.-plichtig. De inrichtings-MER is uitgevoerd voorafgaand aan de Wm-vergunning.

In het open planproces zijn de m.e.r.-procedure en de procedure van het locatieonderzoek zoveel mogelijk parallel geschakeld. De uitgangspunten waren:

- Het vinden van een ruimte voor de berging van maximaal ca. 30 miljoen m³ in het uitwerkingsgebied en/of in het aangrenzende deel van het Hollandsch Diep in Noord-Brabant.
- Het realiseren van deze bergingscapaciteit in één of meer locaties.
- Het creëren van een in tijd en ruimte faseerbare oplossing.
- Het realiseren van een op de omgeving van de locatie toegesneden inrichting en afwerking.
- Breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor de uiteindelijke oplossing die zoveel mogelijk interactief met de projectomgeving tot stand zou moeten komen.

Achteraf werd in het evaluatierapport van de Bouwdienst Rijkswaterstaat opgemerkt dat de richtlijnen voor het MER en het open planproces op gespannen voet met elkaar bleken te staan.⁶⁴ Als het de bedoeling is open een proces in te gaan, kunnen richtlijnen knellend werken.

Nadat de m.e.r. in 2002 aanvaardbaar werd verklaard, begon de uitwerking van het voorkeursalternatief. Hierbij heeft toetsing plaatsgevonden aan de doelstellingen van het meest milieuvriendelijke alternatief. Medio 2003 is binnen het ministerie van Verkeer en waterstaat opdracht gegeven om de realisatie te starten.

In de voorbereidingsprocedure werd een ministerieel besluit genomen op grond van de Wet inzake droogmakerijen en indijkingen (Wdi of Wet van 1904). Deze wet eist dat droogmakerijen en indijkingen door het Rijk niet worden ondernomen, dan nadat de Gedeputeerde Staten zijn gehoord, aan de voorschriften in artikel 3-5 gevolg is gegeven en de voorzieningen worden genomen die in het waterstaatsbelang noodzakelijk worden geacht.

⁶³ Besluit milieu-effect rapportage 1994, onderdeel C, categorie 18.3.

⁶⁴ Zie Bouwdienst Rijkswaterstaat (2002), bijlage 4.

Voorts werd een ontheffing verleend op basis van de Ontgrondingenwet. De Ontgrondingenwet kent de Minister van V&W de bevoegdheid toe een vergunning te verlenen, te wijzigen of in te trekken, voor ontgrondingen in rijkswateren. In artikel 3 van het Rijksreglement ontgrondingen zijn uitzonderingen op de vergunningplicht opgenomen, onder meer voor het aanleggen of veranderen van rijkswaterstaatswerken.

Planologische uitwerking

De uitkomst van het MER en de voorkeur van omwonenden en overige belangengroeperingen hebben ertoe geleid dat gekozen is voor het Combinatiealternatief Oost. Deze keuze houdt voor de eerste fase berging op twee locaties in, te weten:

- een voormalige zandwininput, de Put van Cromstrijen en
- de aanleg van een omdijkt depot direct ten westen van de Sassenplaat genaamd locatie Oost.

De benutting van de Put van Cromstrijen is mogelijk binnen het vigerend streekplan. Het nieuwe depot Oost wordt aangelegd op grondgebied van de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant. Deze situering was gekozen op basis van nautische overwegingen. Het overgrote deel van het depot (circa 90%) ligt in Noord-Brabant. Het deel dat gelegen is in Zuid-Holland betreft de noordelijke afronding van het omdijkt depot. Realisatie van het depot op het grondgebied van Noord-Brabant is mogelijk binnen het vigerend streekplan van Noord-Brabant. Voor het grondgebied van Zuid-Holland is realisatie van het nieuwe depot Oost planologisch mogelijk gemaakt door een uitwerking.⁶⁵

Het project paste binnen het bestemmingsplan, waarbij geen aanlegvergunningenstelsel gold. Een aanlegvergunningenstelsel kan in een bestemmingsplan worden opgenomen op grond van artikel 14 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening met het doel een bepaald gebied, zoals landschappelijk of cultuurhistorisch gevoelige gebieden, te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. De gemeente Moerdijk heeft dit overwogen, maar uiteindelijk is hiervan afgezien, omdat een aanlegvergunning(stelsel) dient om de grond te beschermen tegen ingrepen die verwezenlijking of behoud van een bepaalde bestemming frustreren. Uiteindelijk is de gemeente er door Rijkswaterstaat van overtuigd dat de eis van een aanlegvergunning, speciaal voor de realisering van dit project, niet op zijn plaats is.

Natuurbeschermingsbeleid

Het baggerspeciedepot ligt in een gebied waaraan in internationaal verband en in nationaal beleid belangrijke natuurwaarden zijn toegekend. Het Hollandsch Diep is in 2000 aangewezen als Vogelrichtlijn-gebied en de Zuid-Hollandse oeverlanden zijn in 2003 aangemeld als Habitatrichtlijngebied. Bij de aanwijzing tot Vogelrichtlijn-gebied werd de aanleg van het depot als autonome ontwikkeling beschouwd, maar uit zorgvuldigheidsoverwegingen is besloten de aanleg als een nieuwe ontwikkeling te behandelen en daarvoor een 'passende beoordeling' van de effecten op de natuurwaarden in het gebied uit te voeren. Verder is het

⁶⁵ Streekplanuitwerking inzake baggerspeciedepot Hollandsch Diep. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, 22 april 2003.

afwegingskader in de Structuurschema Groene Ruimte bij de besluitvorming betrokken. Op grond van de Flora- en Faunawet is een ontheffing verleend vanwege de verstoring van de Noordse woelmuis op de Sassenplaat.

Mitigerende en compenserende maatregelen vinden plaats door de wijze van uitvoering van het project, door natuurontwikkeling (circa 13 ha) tussen de Sassenplaat en depot Oost en door milieu- en natuurverbeteringsmaatregelen op de Sassenplaat. Voorts wordt de noordelijke ringdijk op natuurlijke wijze ingericht. Na de vulfase wordt het depot natuurvriendelijk afgewerkt.

Sanering en hergebruik grond bij aanleg

Bij het uitgraven van het depot komt naar verwachting circa 1,6 miljoen m³ saneringsbaggerspecie (toplaag) vrij en 7,4 miljoen m³ vermoedelijk herbruikbare grond (diepere bodemlagen). Voor de sanering van de toplaag is een Wbb-beschikking afgegeven. De grond wordt afgevoerd naar de Put van Cromstrijen.

Van de herbruikbare grond wordt circa 5 miljoen m³ gebruikt voor de aanleg van het depot (ringdijk) en het natuurgebied in de directe omgeving. De resterende ruim 2 miljoen m³ is bestemd voor het afdekken van vervuilde diepere delen in het westelijk deel van het Hollandsch diep. Het is de bedoeling om alle vermoedelijk herbruikbare grond te certificeren conform de Beoordelingsrichtlijn (BRL) 9335.⁶⁶ Deze stelt eisen voor een kwaliteitssysteem dat erop is gericht om vrijkomende grond op een betrouwbare manier milieuhygiënische te classificeren, zodat deze in het kader van het Bouwstoffenbesluit mag worden aangeboden voor hergebruik zonder dat aanvullende partijkeuringen nodig zijn.

Gebruik van het depot

Het vullen van het depot gebeurt onder een Wm-vergunning en voor het lozen van retourwater is een Wvo-vergunning verleend. De iets verderop gelegen Put van Cromstrijen, met minder beschermende voorzieningen, is bedoeld voor lichter verontreinigd materiaal. In de Put wordt de slibrijke verontreinigde baggerspecie geborgen. Het gaat dan om de diffuus verontreinigde baggerspecie die op grote schaal voorkomt in het Rijn-/Maasstroomgebied. Hier valt ook klasse 4 onder (tot het midden van de jaren 80 van de vorige eeuw was de achtergrondkwaliteit vaak al klasse 4). Datgene waar het gebied vol van ligt, mag naar de Put, tenzij er teveel zand in zit. Het depot is aangelegd voor de zandrijke baggerspecie en het ten opzichte van de diffuse verontreiniging extra verontreinigde sediment (veelal door een samenspel van allerlei lokale bronnen of activiteiten). Bij het depot komen voorzieningen waarmee het zand uit de baggerspecie kan worden teruggewonnen. Dit zand wordt binnen de randvoorwaarden van het toekomstige Besluit bodemkwaliteit (als het depot klaar is, is dat van kracht en niet het Bouwstoffenbesluit) nuttig toegepast, bijvoorbeeld als afdek materiaal van waterbodems met onaanvaardbare risico's voor mens, natuur of milieu.

⁶⁶ Hut, D.P. (2005). Certificering zorgt voor goed beheer. Land + Water, nr 11 (november 2005), 14-15.

Onderhoud en beheer van het depot

Na de oplevering zal Rijkswaterstaat verantwoordelijk zijn voor het onderhoud en beheer van het omdijkt depot. In verband hiermee is de Wet beheer rijkswaterstaatwerken (Wbr) van toepassing. De Wbr ziet op bescherming van rijkswaterstaatswerken (zoals de rijkswateren) voor zover andere wetgeving hierin niet voorziet (bijvoorbeeld scheepvaart of natuurbelangen).

4.2.4**KNELPUNTEN EN OVERLAP BIJ BODEMBESCHERMING**

Een samenvatting van de voor bodembescherming relevante regelgeving bij het omdijkt depot in het Hollandsch Diep staat in tabel 4.1. De hoeveelheid en de complexiteit van de regels geven gemakkelijk aanleiding tot knelpunten. In de hierna volgende beschrijving is het van belang een onderscheid te maken tussen mogelijke knelpunten die in het algemeen bij waterbodempromerenten aan de orde kunnen zijn, en mogelijke knelpunten in relatie met bodembescherming bij de case Hollandsch Diep.

Tabel 4.1

Samenvatting van de voor bodembescherming relevante regelgeving bij het omdijkt depot in het Hollandsch Diep

Regelgeving	Bijzonderheden/opmerkingen
De Wet milieubeheer – Inrichtingen en vergunningenbesluit	De m.e.r.-procedure en de procedure van het locatieonderzoek zijn zoveel mogelijk parallel geschakeld in een zogenaamd 'open planproces'.
De Wet inzake droogmakerijen en indijkingen (Wdi of Wet van 1904)	Voor het baggerspeciedepot is een ministerieel besluit genomen.
De Ontgrondingenwet	In artikel 3 van het Rijksreglement ontgrondingen zijn uitzonderingen op de vergunningplicht opgenomen, onder meer voor het aanleggen of veranderen van rijkswaterstaatswerken.
De Wet op de Ruimtelijke ordening	Realisatie van het depot op het grondgebied van Noord-Brabant is mogelijk binnen het vigerend streekplan. Voor het grondgebied van Zuid-Holland is dit mogelijk gemaakt door een uitwerking van het vigerend streekplan. Verder paste het project binnen het bestemmingsplan, waarbij geen aanlegvergunningenstelsel gold.
Vogel- en Habitatrichtlijn (nu via vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet)/ Flora- en Faunawet	Uit zorgvuldigheidsoverwegingen is besloten een 'passende beoordeling' van de effecten op de natuurwaarden in het gebied uit te voeren. Verder is het afwegingskader in de Structuurschema Groene Ruimte bij de besluitvorming betrokken. Op grond van de Flora- en Faunawet is een ontheffing verleend vanwege de verstoring van de Noordse woelmuis op de Sassenplaat.
De Wet bodembescherming	Er is een Wbb-beschikking afgegeven voor sanering van de grond ter plaatse van het depot. De grond wordt afgevoerd naar de Put van Cromstrijen.
Bouwstoffenbesluit (Wbb/Wvo)	Alle vermoedelijk herbruikbare grond die vrijkomt bij het realiseren van het depot wordt gecertificeerd conform het Bouwstoffenbesluit, zodat deze desgewenst vrij is te hergebruiken.
De Wet verontreiniging oppervlaktewateren	Dit betreft vergunningen voor het verspreiden van opgebaggerde specie in oppervlaktewater en voor het lozen van retourwater vanuit het te vullen depot.
De Wet beheer rijkswaterstaatwerken	De Wbr heeft vooral betrekking op het beheer van het omdijkt depot. Na de oplevering zal Rijkswaterstaat verantwoordelijk zijn voor het onderhoud en beheer van het depot.

Een recent rapport van het Advies en Kenniscentrum Waterbodems (AKWA)⁶⁷ geeft een beeld van knelpunten voor waterbodempromoties die naar de mening van medewerkers van Rijkswaterstaat voortkomen uit wet- en regelgeving. Gesteld wordt dat de bestaande regelgeving van oorsprong niet specifiek is bedoeld voor baggerspecie en diensgevolge niet goed is afgestemd op de waterbodempromotiek. Zowel de baggeractiviteiten als de bestemmingen vallen onder meerdere regimes tegelijk en die zijn niet goed afgestemd of tegenstrijdig aan elkaar. Veel van de gesignaleerde knelpunten zijn operationeel van aard of bevinden zich op het niveau van richtlijnen en protocollen met wettelijke status. Volgens het rapport zijn de regels vooral (procedureel) onevenredig zwaar voor kleine ingrepen in de waterbodem en het oppervlaktewater. Er worden verscheidene aangrijpingspunten voor het oplossen van knelpunten gegeven. Hierbij wordt onder andere gepleit voor een enkelvoudig regime voor baggerwerkzaamheden in het watersysteem, waarbij in het bijzonder wordt verwezen naar de geplande integrale waterwet.

In de interviews met leden van het projectteam wordt achteraf benadrukt dat er een soort stapeling is van heel ongelijksoortige procedures, waarbij het er voor een projectteam vooral op aankomt overzicht te krijgen en niet geconfronteerd te worden met onverwachte en onuitgewerkte regels.

In samenhang met het overzicht is contact met het desbetreffend bevoegd gezag van belang. Mede hierdoor kan duidelijk worden welke afwegingen wáár gemaakt worden. Een zekere overlap van twee regelingen biedt dan vanuit het oogpunt van milieubescherming het voordeel dat de ene regeling desgewenst als een 'vangnet' voor een andere kan worden ingezet. Er kan ook verwezen worden naar een afweging die in een ander kader wordt gemaakt. De planologische afwegingen zijn meer overkoepelend en kunnen niet de bescherming bieden die het watersysteem nodig heeft.

Op het gebied van waterwetten is de mogelijke overlap wel groot, maar verwacht mag worden dat deze regels zullen worden geïntegreerd in de geplande Waterwet. Die biedt ook meer ruimte aan beleidsvisies. Het instrument van het nationaal waterplan geldt tevens als structuurvisie in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Wat er van de Wet bodembescherming zal overgaan naar de waterwet, en in hoeverre de nieuwe Besluit bodemkwaliteit meer mogelijkheden zal bieden voor toepassing van baggerspecie in werken in plaats van stort in een depot, is nog in discussie.

4.2.5

EVALUATIE

Gelet op het feit dat er al eind jaren 80 sprake was van de aanleg van een baggerspeciedepot in het Hollandsch Diep, moet benadrukt worden dat de lange duur van het proces om de aanleg daadwerkelijk te realiseren niet is toe te schrijven aan de ingewikkeldheid of de overlap van regels. Wat vooral een rol speelde was dat baggerspecie in Nederland een slechte naam heeft gekregen en dat

⁶⁷ Waterbodems Advies en Uitvoering (2004). *Knelpunten van regelgeving voor waterbodems*. Utrecht, AKWA rapport 04.009.

aanvankelijk werd uitgegaan van zeer pessimistische aannames over de ernst van de hieraan verbonden risico's. Dit heeft er mede toe bijgedragen dat in eerste instantie een voorkeurslocatie werd gekozen waarbij volgens de Raad van State de milieuhygiënische aspecten waren overgewaardeerd en de landschappelijke aspecten ondergewaardeerd.

Het feit dat er uiteindelijk consensus was duidt erop dat project na 1996 goed is verlopen. Gegeven de weerstanden die er aanvankelijk tegen het baggerspeciedepot bestonden, kan gesteld worden dat het doorlopen van de vele procedures mede de kans bood om aan de omgeving te demonstreren dat er zorgvuldig werd gewerkt. Hoewel er een stapeling was van ongelijksoortige procedures, had het projectteam voldoende overzicht om er in contact met de bevoegde gezagen voor te kunnen zorgen dat het bodembeschermingsbelang goed werd afgewogen.

Op de vraag of het proces efficiënter had gekund, zijn verschillende antwoorden mogelijk. Een projectteam wordt in zijn voortgang belemmerd als het te maken krijgt met regels die nog niet zijn ingevuld en waarvan nog geen voorbeelden bestaan, zoals toen een 'passende beoordeling' van de effecten op de natuurwaarden in het gebied moest worden uitgevoerd. Anderzijds gaat het hier om een groot project dat altijd veel overleg en zorgvuldige afwegingen zal vergen.

4.3

DE UTRECHTSE HEUVELRUG

4.3.1

VOORGESCHIEDENIS

De Utrechtse Heuvelrug is een stuwwal- en dekzandgebied dat in een brede strook van het noordwesten tot het zuidoosten door de provincie Utrecht loopt (zie figuur 4.2). De stuwwal is ontstaan in de voorlaatste ijstijd, zo'n 150.000 jaar geleden. Kenmerkend voor het gebied zijn hoogteverschillen tot circa 60 meter en afzettingen die samenhangen met de vroegere aanwezigheid van landijs en sneeuw. Qua natuur en landschap wordt de Heuvelrug tegenwoordig gezien als één van de meest waardevolle gebieden van de provincie Utrecht. Het gebied functioneert als een aaneengesloten natuur- en recreatiegebied van formaat, waar ook plaats is voor wonen en werken.⁶⁸

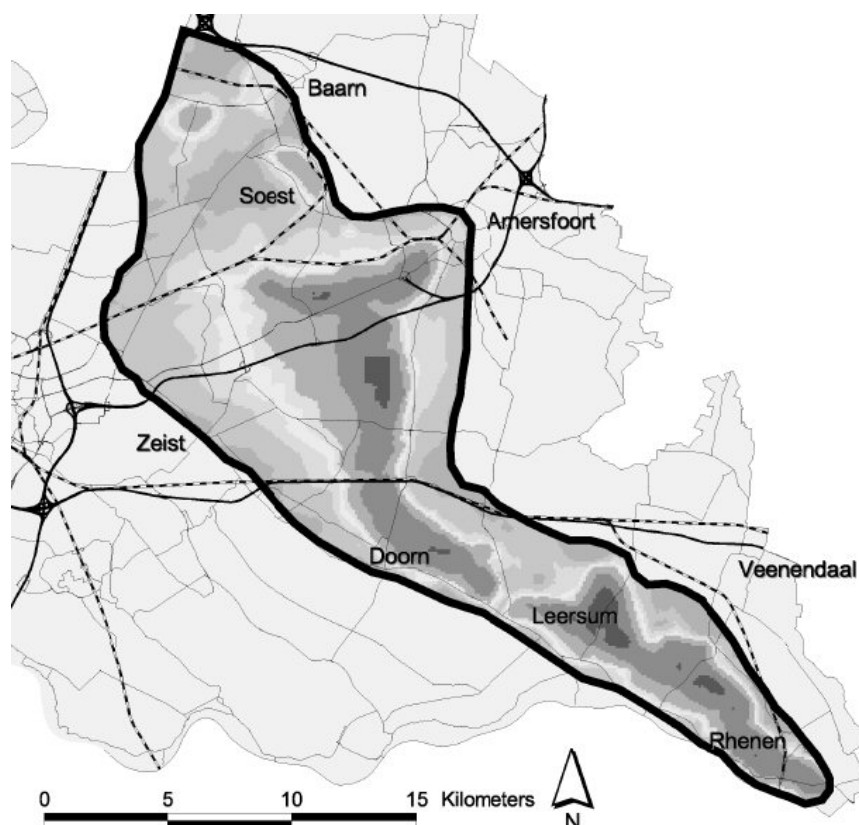
De Heuvelrug heeft volgens de provincie Utrecht – onder andere – extra aandacht nodig voor bodembescherming. Dit komt voort uit het feit dat het gebied enerzijds hydrologisch gezien belangrijk is voor drinkwatervoorziening en natuur en anderzijds door bodemopbouw en sterke infiltratie zeer kwetsbaar is voor verontreinigingen.⁶⁹ Daarnaast worden ook de aardkundige en archeologische kwaliteiten waardevol geacht. De extra aandacht voor bodembescherming wordt op verschillende manieren gerealiseerd. In aansluiting op het gangbare bodembeleid (preventie, sanering en bodembeheer) wordt bodembescherming sinds kort ook nadrukkelijk betrokken bij ruimtelijke keuzes.

⁶⁸ Provincie Utrecht (2003). *Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug*. Utrecht: Provincie Utrecht.

⁶⁹ Provincie Utrecht (2005). *Nota uitvoeringsbeleid bodem*. Utrecht: Provincie Utrecht, Dienst Water en Milieu i.s.m. Royal Haskoning b.v.

Afbeelding 4.1

Studiegebied voor
Grondwatervisie Utrechtse
Heuvelrug⁷⁰.

**4.3.2****CASEBESCHRIJVING**

De hiernavolgende casebeschrijving betreft bodembescherming bij de Utrechtse Heuvelrug via bodembeleid en -regelgeving in combinatie met ruimtelijke keuzes. De beschrijving wordt stapsgewijs toegespitst van het provinciale bodembeleid in het algemeen naar het gebiedsgerichte beleid dat geldt voor de Utrechtse Heuvelrug, met een verbijzondering naar een deel hiervan, het Hart van de Heuvelrug. Het programma 'Hart van de Heuvelrug' is door de provincie bij het rijk aangemeld als voorbeeldproject van ontwikkelingsplanologie. Alvorens op dit project in te gaan, wordt aandacht besteed aan belangrijke ordeningsprincipes die uit de beleidsstukken naar voren komen, zoals de lagenbenadering, de streekplanzoning, de aanzet tot een systeembenadering en de clustering van lokale projecten die onderwerp zijn van ruimtelijke keuzes.

Het bodembeleid van de provincie is uiteengezet in een aantal strategische plannen, met name het Streekplan 2005-2015,⁷¹ het Waterhuishoudingsplan 2005-2010 (WHP)⁷² en het Provinciaal Milieubeleidsplan 2004-2008 (PMP).⁷³ Voor het grootste deel gaat het hier om landelijk beleid dat reeds is vastgesteld. Voor een

⁷⁰ Provincie Utrecht (2002). *Grondwatervisie Utrechtse Heuvelrug. Handvatten voor actieve bescherming van de grondwaterkwaliteit tegen diffuse bronnen*. Deel 2: visie. Utrecht: Provincie Utrecht, Dienst Water en Milieu i.s.m. Grontmij Advies & Techniek b.v. Vestiging Utrecht.

⁷¹ Provincie Utrecht (2004). *Streekplan 2005-2015*. Utrecht: Provincie Utrecht, p. 33 e.v.

⁷² Provincie Utrecht (2004). *Waterhuishoudingsplan 2005-2010*. Utrecht: Provincie Utrecht.

⁷³ Provincie Utrecht (2004). *Provinciaal Milieubeleidsplan 2004-2008*. Utrecht: Provincie Utrecht.

kleiner deel gaat het om provinciaal beleid dat invulling geeft aan de beleidsruimte die het landelijke bodembeleid biedt. De provinciale invulling wordt in de plannen benoemd in de vorm van (juridische) beleidsregels.

De lagenbenadering

Op basis van de lagenbenadering is in het Streekplan 2005-2015 voor het eerst een aparte bodemparagraaf opgenomen. Overeenkomstig de sturingsfilosofie uit de Nota Ruimte⁷⁴ worden drie lagen (ondergrond, netwerken en occupatie) onderscheiden die elk van invloed zijn op ruimtelijke afwegingen en keuzen (zie figuur 4.2). De drie lagen verschillen vooral in de dynamiek van veranderingen. Kenmerkend voor de ondergrond is het relatief trage verloop van veranderingsprocessen. De ondergrond bestaat uit het systeem van water, bodem en het daar bevindende leven, aardkundige structuren en elementen, en het historisch archief. De laag van de netwerken bestaat vooral uit fysieke infrastructuur en verbindingen voor communicatie. De occupatielaag betreft de ruimtegebruikspatronen die voortkomen uit het menselijk gebruik van de ondergrond en de netwerken.

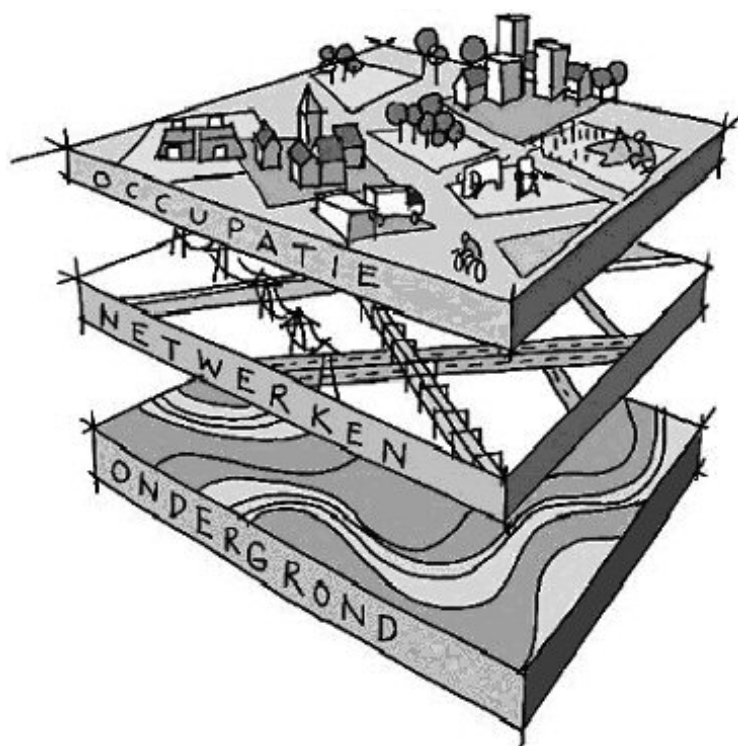
De lagenbenadering impliceert dat de ondergrond een structurerende invloed heeft op de hoger gelegen lagen, zoals de occupatielaag. Omgekeerd geldt dat ruimtelijke ontwikkelingen in een hoger gelegen laag tot moeilijk of niet omkeerbare aantasting van lagere lagen kunnen leiden. De lagenbenadering vereist dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen de gevolgen voor alle drie lagen in beeld worden gebracht. Hierdoor zal de ondergrond volgens het Streekplan meer dan in het verleden bepalend zijn voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Met het hanteren van de lagenbenadering wordt niet gezegd dat ruimtelijke ontwikkelingen die leiden tot aantasting van de onderliggende laag of lagen op voorhand onmogelijk zijn. De aanvaardbaarheid wordt mede bepaald door de ernst van deze aantasting en door het al dan niet mogelijk zijn van mitigerende en compenserende maatregelen. Het Streekplan biedt ruimte voor de provincie en gemeenten voor het maken van eigen ruimtelijke afwegingen. Die zullen per saldo moeten leiden tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

⁷⁴ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2004). *Nota Ruimte, 'ruimte voor ontwikkeling'*. Den Haag: Ministerie van VROM, [etc.].

Figuur 4.2

Lagenbenadering (Bron:
www.ruimtexmilieu.nl).



De lagenbenadering impliceert ook een brede visie op bodem, water en cultuurhistorie als waardevolle aspecten van de fysieke ondergrond. Het Streekplan brengt dit in verband met nationale en Europese regelgeving, zoals de watertoets (BRO, 2003) en het Verdrag van Valletta (Malta) over de bescherming van archeologisch erfgoed. Door bij ruimtelijke keuzen rekening te houden met de bodem kunnen relevante waarden worden benut en nadelige effecten van ingrepen worden voorkomen of verminderd. Dit dient volgens het Streekplan drie doelen:

- het behoud van bijzondere aardkundige waarden;
- het benutten van de gebruiksmogelijkheden van de bodem;
- het minimaliseren van de aantasting van de bodem.

Bij de uitwerking van het ruimtelijk beleid voor de occupatielaag worden kwaliteiten en waarden van een gebied gecombineerd met functies. Allereerst wordt in het Streekplan een onderscheid gemaakt tussen stedelijk gebied en landelijk gebied. Voor het landelijk gebied is een zonering op de plankaart opgenomen die niet alleen belangrijk is bij het beoordelen van gemeentelijke beleidsvoornemens (toetsingsfunctie), maar ook een kader biedt voor nieuwe ontwikkelingen. Er worden vier zones onderscheiden, elk afgestemd op functie, kwaliteiten en waarden van een gebied.

Zones op de Heuvelrug

De Utrechtse Heuvelrug is door het rijk voor een groot gedeelte aangewezen als kerngebied in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Twee van de vier streekplanzones zijn hier relevant, namelijk landelijk gebied 3 (verweving van

functies) en landelijk gebied 4 (hoofdfunctie natuur). Dit komt overeen met een verdeling in een balansgebied (tussen Zeist, Soest en Amersfoort), waar een zekere complementariteit is tussen wonen, werken en natuur, en een groen en stil gebied (Amerongen, Maarn, Leersum, Doorn). Dit laatste, zuidelijk deel van de Heuvelrug is in oktober 2003 aangewezen als Nationaal Park. Voor de beleidsontwikkeling in het balansgebied is in 2002 het gebiedsgericht project Hart van de Heuvelrug gestart. Omdat het onderscheid naar functie consequenties heeft voor de aanpak van bodembescherming, komt het project Hart van de Heuvelrug nog nader aan de orde.

Naast de globale streekplanzonering wordt een gedetailleerdere groene contour gebruikt voor het begrenzen van de Ecologische Hoofdstructuur (inclusief gebieden die vallen onder de Natuurbeschermingswet) en de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Binnen de groene contour geldt het 'nee, tenzij'-regime en kan op gebiedsniveau de saldobenadering worden toegepast. Dit kan wanneer bij de provincie een combinatie van projecten of handelingen wordt ingediend die tevens tot doel heeft de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS op gebiedsniveau per saldo te verbeteren, bijvoorbeeld als tegelijkertijd een fysieke barrière binnen het beschermde natuurgebied wordt gesaneerd. Door de saldobenadering kan een meer aaneengesloten EHS worden verkregen.

Om de samenhang en de eenheid van de Heuvelrug te bewerkstelligen had de provincie graag een Nationaal landschap als middel ingezet. Hoewel de Heuvelrug het op een na grootste aaneengesloten bosgebied van Nederland is, wordt de eenheid van het gebied op diverse plaatsen verstoord door barrières, zoals bebouwing en wegen. Het verzoek van de provincie is door de rijksoverheid niet gehonoreerd. Daarvoor in de plaats zal de Utrechtse Heuvelrug volgens het Streekplan de status van provinciaal landschap krijgen.

In het Streekplan is gesteld dat op de Heuvelrug in beginsel geen ruimtelijke ontwikkelingen mogen plaatsvinden die een bedreiging vormen voor de grondwaterkwaliteit. De Utrechtse Heuvelrug is een van de belangrijkste grondwaterlichamen in Nederland voor de bereiding van drinkwater. Dit waterreservoir heeft ook een ecologische betekenis omdat de vele laaggelegen natuurgebieden aan de randen van de Heuvelrug kwelwater ontvangen dat afkomstig is uit de Heuvelrug. Om het grondwater op de Heuvelrug extra te beschermen hebben gedeputeerde staten in 2002 de Grondwatervisie Utrechtse Heuvelrug⁷⁵ vastgesteld. De visie biedt handvatten om actief te kunnen sturen op ruimtelijke ontwikkelingen en om stimuleringsbeleid te kunnen onderbouwen.

Gezien de kwetsbaarheid van de Heuvelrug zijn zonder extra maatregelen eigenlijk alle categorieën van grondgebruik ongewenst. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen heeft een natuurfunctie de voorkeur omdat hieraan geen menselijke activiteiten zijn gekoppeld die leiden tot een belasting door diffuse bronnen, zoals lekkende rioleringen. Is dit niet haalbaar, dan gelden bij het

⁷⁵ Provincie Utrecht (2002). *Grondwatervisie Utrechtse Heuvelrug. Handvatten voor actieve bescherming van de grondwaterkwaliteit tegen diffuse bronnen*. Deel 1: inventarisatie en methodiek. Deel 2: visie. Utrecht: Provincie Utrecht, Dienst Water en Milieu i.s.m. Grontmij Advies & Techniek b.v. Vestiging Utrecht.

beoordelen van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen drie zones in een toenemende reeks van kwetsbaarheid. Voor zone A is het advies: 'ja, mits'. Alle gebruikscategorieën kunnen, mits extensief en met preventieve maatregelen. Voor zone B is het advies: 'nee, tenzij'. Gebruikscategorieën anders dan natuur zijn ongewenst tenzij immissies in het grondwater goed kunnen worden voorkomen. Voor zone C is het advies: 'nee'. Alle gebruikscategorieën zijn ongewenst, behalve natuur.

Aanzet tot systeembenadering

In de Nota uitvoeringsbeleid bodem⁷⁶ wordt aangekondigd dat de beschermingsvisie zal worden verbreed tot duurzaam bodembeheer (of beheer van de fysieke ondergrond) door een benadering waarbij de bodem als systeem wordt beschouwd. Uit vooronderzoek is gebleken dat de bescherming vooral uitgebreid moet worden bij de reguleringsfuncties (zoals het natuurlijk reinigend vermogen) en de intrinsieke waarden van de bodem (zoals de relatie met het verleden). Hierdoor zullen veel kwetsbare functies die afhankelijk zijn van deze kwaliteiten van het bodem- en watersysteem behouden kunnen worden. Veel van wat nu niet of onvoldoende beschermd wordt, kan beter beschermd worden door het ruimtegebruik duurzaam te ontwikkelen. Dit betekent dat ruimtegebruik moet worden gepland op plaatsen:

- waar het bodem- en watersysteem maximaal voldoet aan de wensen van dat ruimtegebruik,
- en waar dat ruimtegebruik zo weinig mogelijk invloed heeft op het systeem en via het systeem op daarvan afhankelijke functies en waarden.

Om een vroegtijdige integratie van bodembeleid en ruimtelijke ordening te bewerkstelligen werkt de provincie aan een methode waarin eigenschappen van het bodem- en watersysteem, kwetsbare functies, ruimtegebruik en nieuwe ontwikkelingen daarin, met elkaar in samenhang kunnen worden beoordeeld. De gedachte hierbij is dat het beïnvloeden van ruimtelijke keuzen een aanpak vergt waarbij alle informatie die vanuit het bodembeleid gezien relevant is, wordt samengebundeld in een voor ruimtelijke keuzen passende vorm die op het juiste moment kan worden aangeboden. Zo wordt de communicatie tussen de betrokken beleidsafdelingen bevorderd en kan tijdig rekening worden gehouden met mogelijkheden en randvoorwaarden die de bodem biedt.

De methode heeft als basis een digitale kaartenset met kaarten van eigenschappen van het bodem- en watersysteem en kaarten met waarden die afhankelijk zijn van verschillende eigenschappen van het systeem (archeologie, aardkunde, natuur en drinkwatervoorziening). De methode is eind 2006 in concept klaar en wordt door bodembeheerders als een belangrijk praktijkvoorbeeld gezien.⁷⁷ De kaarten betreffen onder andere:

- Kwel/infiltratiekaarten en grondwaterstroming
- Grondwaterbeschermingsgebieden

⁷⁶ Provincie Utrecht (2005). *Nota uitvoeringsbeleid bodem*. Utrecht: Provincie Utrecht, Dienst Water en Milieu i.s.m. Royal Haskoning b.v., p. 28 e.v.

⁷⁷ Westerhof, R., Werksma, H., Reijkerkerk, Wijffels, B., Griffioen, J. (2006). *Aan het werk met visie: het opstellen en uitdragen van een bodemvisie*. Utrecht: TNO Bouw en Ondergrond, rapport 2006-U-R0059/A.

- Archeologie en aardkundige waarden
- Natuur afhankelijk van schoon water
- Risico's van doorgraving van de deklaag
- Draagvermogen

Behalve de kaarten bestaat de methode uit stroomschema's die passen bij allerlei vormen van ruimtegebruik. Door deze stroomschema's te doorlopen worden alle relevante kaarten geraadpleegd. Daarnaast wordt achtergrondinformatie geboden over bijvoorbeeld de opzet en de betrouwbaarheid van de kaarten.

De methode is in eerste instantie bedoeld voor het beoordelen van ruimtelijke ontwikkelingen waar sprake is van functiewisselingen, zoals van landbouw naar woongebied of natuur. Gegeven de beoogde functie kan vroegtijdig worden gesignaleerd:

- welke van de mogelijke locaties 'mitsen en maren' oplevert vanwege de bestaande regelgeving, geldende beleidsuitspraken, of vakinhoudelijke argumenten,
- welke van de mogelijke locaties een meerwaarde biedt, bijvoorbeeld vanwege de beschikbaarheid van grondstoffen, voldoende draagvermogen of een archeologisch monument dat inpasbaar is.

Daarnaast kan de in de methode verzamelde informatie gebruikt worden bij het zoeken naar geschikte gebieden voor bepaald ruimtegebruik.

Programma 'Hart van de Heuvelrug'

De systeembenadering is onder andere gebruikt bij het programma 'Hart van de Heuvelrug' dat binnen de provincie geldt als voorbeeldproject van ontwikkelingsplanologie. Het gebied tussen Zeist, Soest en Amersfoort is versnipperd en staat onder grote druk door de behoefte aan woningbouw en kantoorlocaties. Er zijn ook ontwikkelingen waardoor ruimte beschikbaar komt, omdat uitgestrekte militaire terreinen en grote zorginstellingen zullen verdwijnen of inkrimpen. De provincie Utrecht wil de kwaliteit van natuur en landschap verbeteren, samen met huidige en toekomstige gebruikers en beheerders.

Onder leiding van de provincie hebben 17 betrokken partijen⁷⁸ zich verenigd in een Platform en gezamenlijk een visie ontwikkeld voor het Hart van de Heuvelrug. Door de partijen is in mei 2003 een gebiedsvisie⁷⁹ opgesteld 'Hart van de Heuvelrug, schaken op de Heuvelrug: speelveld en opening'. Belangrijk element uit de visie is het door de Stichting Het Utrechts Landschap geïntroduceerde 'schaakbordmodel'.

In het schaakbordmodel worden rode functies (wonen en werken) op de minst kwetsbare locaties geconcentreerd, waardoor grotere, met elkaar verbonden

⁷⁸ De volgende partijen werken samen in het Platform Hart van de Heuvelrug: Stichting Altrecht, Abrona, Stichting Reinaerde, Gemeente Amersfoort, Gemeente De Bilt, Gemeente Leusden, Gemeente Soest, Gemeente Zeist, Provincie Utrecht, Ministerie van Defensie, Ministerie van Financiën (Domeinen), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Het Utrechts Landschap, Kamer van Koophandel Utrecht, ProRail.

⁷⁹ Provincie Utrecht (2003). *Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug*. Utrecht: Provincie Utrecht.

eenheden groen ontstaan. Om dit van de grond te krijgen is een aantal clusters gevormd van nieuwe rode en groene projecten die, gerekend over het cluster, per saldo tot een ruimtelijke kwaliteitsverbetering leiden. De rode projecten in een cluster zijn nodig om realisering van groene projecten in dat cluster mogelijk te maken. De rode projecten moeten dan ook voldoende financiële middelen genereren om hieruit de realisering van groene projecten te kunnen bekostigen (financiële verevening). Voorts mag een rood project niet leiden tot versterking van de rood-groenbalans, terwijl ook een bijdrage moet worden geleverd aan de ruimtelijke kwaliteitsverbetering van het gebied.

De randvoorwaarden die gelden voor de uitvoering van het programma zijn vastgelegd in de raamovereenkomst Hart van de Heuvelrug die op 29 juni 2004 door alle partijen is ondertekend.⁸⁰ Er worden de volgende definities gegeven van rode en groene projecten en van de beoogde kwaliteitsverbetering.

Rode projecten of rode ontwikkeling: ontwikkeling van woningen, kantoor- of bedrijfsruimten en andere niet-groene functies buiten de rode bebouwingscontouren zoals aangegeven in het Streekplan binnen Hart van de Heuvelrug, die voldoet aan de gewenste ruimtelijke kwaliteitsverbetering.

Groene projecten of groene ontwikkeling: ontwikkeling die leidt tot bestemmingswijziging naar natuur en/of bos dan wel tot het opheffen van ecologische barrières binnen Hart van de Heuvelrug, die voldoet aan de gewenste ruimtelijke kwaliteitsverbetering.

Ruimtelijke kwaliteitsverbetering: de gewenste ruimtelijke ontwikkeling zoals omschreven in bijlage 1 (van de raamovereenkomst), waarvan tevens de Kwaliteitsvisie 2030 deel uitmaakt.

Andere punten die in de raamovereenkomst zijn vastgelegd betreffen het beginsel van de rood-groenbalans, de financiële verevening tussen de projecten en de daarvoor geldende uniforme rekenregels, de clusterwijze uitvoering van de projecten (de wijze waarop een clusterovereenkomst tot stand komt), de specifieke toepassing van het compensatiebeginsel en de toepassing van de uitwerkingsregels in het streekplan (inclusief de planologische uitwerking daarvan).

De aan de raamovereenkomst verbonden 'checklist ruimtelijke kwaliteitsverbetering' dient er toe om snel na te gaan of en in hoeverre projecten voldoen aan de integrale kwaliteitsdoelstelling voor Hart van de Heuvelrug. De checklist is onderverdeeld naar algemene randvoorwaarden waaraan alle projecten moeten voldoen en randvoorwaarden specifiek voor groene respectievelijk rode projecten.

Voor alle groene projecten geldt:

- Het project draagt zo mogelijk bij aan het zichtbaar maken van cultuurhistorische patronen en elementen.
- Het project houdt rekening met bescherming van de grondwaterkwaliteit.

⁸⁰ Provincie Utrecht (2004) *Raamovereenkomst Hart van de Heuvelrug*. Utrecht: Provincie Utrecht, met bijlage 1 Checklist ruimtelijke kwaliteitsverbetering.

- Voor het project zijn de noodzakelijke vergunningen en ontheffingen verleend op grond van de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet.

Voor alle rode projecten geldt:

- Rode projecten zijn alleen toelaatbaar in de minder kwetsbare delen van Hart van de Heuvelrug en er is dus geen nieuwe woningbouw mogelijk in de twee ecologische verbindingszones en in de kerngebieden van het groene raamwerk.
- Voor het project zijn de noodzakelijke vergunningen en ontheffingen verleend op grond van de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet.
- Het project houdt rekening met bescherming van de grondwaterkwaliteit.

De raamovereenkomst Hart van de Heuvelrug wordt uitgewerkt in clusterovereenkomsten waarin de rechten en verplichtingen van de bij die clustercontracten betrokken partijen zijn vastgelegd. Tabel 4.2 biedt een voorbeeld van een projectcluster uit de clusterovereenkomst Soest. Per locatie is in de kwaliteitsvisie Hart van de Heuvelrug duidelijk gemaakt of het nodig is om bij het proces van de planontwikkeling in te gaan op bepaalde kwaliteiten.

Tabel 4.2

Voorbeeld van projectcluster uit clusterovereenkomst Soest.⁸¹

Locatie	Bestemming	Rood -> groen	Groen -> rood
Amersfoortsestraat	Groene corridor met ecoduct	4.4 hectare	
Jessurunkamp	Bos	10.4 hectare	
Kodakterrein	Bos	5.0 hectare	
Soesterveen	Natuur	0.8 hectare	
Richelleweg	Regionaal bedrijventerrein		2.2 hectare
Apollo Noord	Woningbouw		18.0 hectare
Totaal		20.6 hectare	20.2 hectare

Per locatie is in de kwaliteitsvisie Hart van de Heuvelrug⁸² duidelijk gemaakt of het nodig is om bij het proces van de planontwikkeling in te gaan op bepaalde kwaliteiten. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij zich tegenover de overige partijen inspannen bestemmingsplannen te herzien dan wel vrijstelling te verlenen ex artikel 19 WRO overeenkomstig de uitwerking van het Streekplan. Ook wordt verwacht dat zij alle benodigde vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen en goedkeuringen verlenen die benodigd zijn om een clusterovereenkomst en daaruit voortvloeiende realisatieovereenkomsten te effectueren.

Het programma 'Hart van de Heuvelrug' is in een recente scriptie⁸³ vanuit planologische invalshoek beschreven. Hierbij wordt opgemerkt dat de aanpak die de samenwerkende partijen hebben gekozen in vergelijking met andere voorbeelden van ontwikkelingsplanologie tamelijk naar binnen is gekeerd. Door

⁸¹ Hart van de Heuvelrug clusterovereenkomst Soest I, versie 26 april 2005.

⁸² Bestuurlijk Platform Hart van de Heuvelrug (2005). *Kwaliteitsvisie 2030 Hart van de Heuvelrug*. Utrecht: Programmabureau Hart van de Heuvelrug.

⁸³ Baaré, D. (2006). *Ontwikkelingsplanologie in grote projecten*. Utrecht, Universiteit Utrecht, Bacheloropleiding Sociale Geografie en Planologie.

de raamovereenkomst zijn 17 publieke en semi-private partijen bij het programma betrokken. Private partijen, zoals projectontwikkelaars, ontbreken in het Platform. Aan communicatie met de burgers is aanvankelijk weinig aandacht besteed en dit heeft ertoe bijgedragen dat er verzet is ontstaan tegen afzonderlijke projecten en tegen de manier waarop die zijn geclusterd. Begin 2005 heeft een referendum in Soest tegen het ongewoon duur geachte ecoduct over de Amersfoortsestraat echter niet het vereiste aantal stemmen gehaald. Bij nieuwe projecten wordt nu meer aandacht aan de inbreng van burgers besteed.

4.3.3

EVALUATIE

De vraag of met de nieuwe aanpak de bodem effectief en efficiënt wordt beschermd, is op dit moment nog niet definitief te beantwoorden. De beschreven ontwikkelingen zijn pas recent op gang gekomen en de clusterovereenkomsten vormen nog slechts het begin van tijdrovende processen (grondaankopen, financiering, vereveningen). De gepresenteerde casebeschrijving is gebaseerd op documenten en een toelichtend gesprek met een beleidsmedewerker. Wat in vergelijking met de gangbare praktijk gezegd kan worden, is dat de gehanteerde systeembenadering vroegtijdig de pijnpunten en de niet te missen mogelijkheden bij een ruimtelijk plan signaleert die anders pas in een laat stadium aan de orde zouden komen. Dit kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van regelgeving en beleid bevorderen.

De beschreven ruimtelijke instrumenten zijn gericht op functiewisselingen in een gebied. Met de systeembenadering kan worden verduidelijkt welke eigenschappen van het bodem- en watersysteem van belang zijn voor de beoogde functies. In presentaties van de methode wordt dan ook benadrukt dat het niet 'het milieu' is dat grenzen stelt aan ruimtelijke keuzen, maar dat het de functies zijn die voorwaarden met zich mee brengen ten aanzien van het milieu waar ze zijn gesitueerd. Het realiseren van die voorwaarden zou op basis van vakinhoudelijke argumenten verder kunnen gaan dan datgene wat wettelijk verplicht is of een goedkeurend stempel van het beleid heeft. Of zo'n vakinhoudelijke lijn van argumenten 'hard' genoeg is om ruimtelijke keuzen te beïnvloeden, zal moeten blijken.

Het profiel van de case laat duidelijk zien hoe bodembescherming kan plaatsvinden via bodembeleid en -regelgeving in combinatie met ruimtelijke keuzes. De bestaande regelgeving en beleidsuitspraken over bodem en grondwater vormen de basis voor zo'n aanpak. Om daadwerkelijk invloed op ruimtelijke keuzen te hebben is tijdige onderlinge afstemming van bodemthema's van groot belang. Het bundelen van ruimtelijke informatie over eigenschappen van het bodem- en watersysteem in relatie met relevante functies is een noodzakelijke voorwaarde om deze vorm van bodembescherming te kunnen creëren. De mogelijkheden om diverse thema's van bodembeheer in een ruimtelijk kader op elkaar af te stemmen zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen door de ontwikkeling van geografische informatiesystemen. In de praktijk is het niet alleen van belang de 'mitsen en maren' van keuzes te laten zien, maar ook in positieve zin op de kaart aan te geven waar mogelijkheden liggen.

De reden om naar ruimtelijke oplossingen te zoeken is vaak dat er zich in een bepaald gebied gelijktijdig uiteenlopende kwesties voordoen. Dat is ook bij de beschreven case aan de orde. 'Bodem' vormt dan slechts één aspect van een complexe situatie, waarbij geen snelle oplossingen van de desbetreffende kwesties zijn te verwachten. Voor 'bodem' is dit evenwel een stap vooruit, omdat dit aspect in het verleden nauwelijks een rol speelde in de keuzes die gemaakt werden. Nu wordt getracht de relevante informatie wel van invloed te laten zijn om latere problemen, zoals huizen die verzakken, een natuurgebied dat verdroogt, of een drinkwaterwinning die wordt bedreigd, te voorkomen.

HOOFDSTUK

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1

INLEIDING

In dit laatste hoofdstuk worden de twee centrale onderzoeksvragen beantwoord. De eerste onderzoeksvraag – de vraag naar de overlap tussen de instrumenten – wordt beantwoord aan de hand van de analyse van het instrumentarium, waarvan de weerslag is neergelegd in de hoofdstukken 3 en 4 (paragraaf 5.2). Bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag – welke mogelijkheden en beperkingen biedt het instrumentarium voor het bereiken van de doelstellingen van het bodembeleid – worden de resultaten van de verschillende deelonderzoeken die zijn uitgevoerd (de analyse van het bodembeschermingsbeleid, het inventariserende onderzoek en de beschrijving van de case-studies) gebruikt (paragraaf 5.3). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal overwegingen die van belang zijn bij de keuze voor de inzet van instrumenten inzake bodembeleid (paragraaf 5.4).

Voorafgaand aan die conclusies, worden hier enkele opmerkingen gemaakt, die het (relatieve) belang van de resultaten van dit onderzoek betreffen.

Veel instrumenten

In dit onderzoek zijn veel wettelijke bepalingen uit het omgevingsrecht onderzocht die regelingen bevatten voor instrumenten die een bodembeschermend effect hebben. Door middel van een onderzoek aan de hand van een beperkt aantal criteria is gezocht naar mogelijke overlap tussen de instrumenten. Bij het inventariserend onderdeel van dit onderzoek is gebleken dat zeer vele, zeer uiteenlopende regelingen – alleen al op het terrein van het omgevingsrecht – gevolgen kunnen hebben voor de bodembescherming en daarmee voor het al dan niet bereiken van de doelstellingen van het bodembeleid.

Van belang is vast te stellen dat het vanzelfsprekend is - en dus niet per definitie inefficiënt - dat vele instrumenten voor de bodembescherming kunnen worden ingezet. Het belang van de bodem moet in verschillende fasen van besluitvorming, ten aanzien van een veelheid aan activiteiten en handelingen (uiteenlopend van het op de markt brengen van een product tot het verbinden van voorschriften aan een milieuvergunning) worden meegewogen.

De veelheid van instrumenten kan op zichzelf tot gevolg hebben dat betrokkenen moeilijk het overzicht kunnen houden, veel procedurele fouten worden gemaakt en in algemene zin tijd verloren gaat. Uit de case-studies die in het kader van dit onderzoek zijn verricht, blijkt dat de veelheid aan besluiten en procedures ook voordelig kunnen uitwerken. De verschillende besluiten kunnen worden 'gebruikt' om draagvlak voor het project als geheel te krijgen. Beantwoording van de vraag of de veelheid aan procedures positief of negatief wordt ervaren, is bovendien afhankelijk van de positie die iemand inneemt ten aanzien van een project (bijvoorbeeld projectleider of omwonende).

Overzicht instrumentarium

Wél is het van groot belang dat de vele verschillende instanties en personen die in verschillende fasen, en met verschillende belangen, een rol spelen bij de bodembescherming, zich bewust zijn van – enerzijds – het feit dat het bodembelang bij de door hen uitgevoerde taken en bevoegdheden moet worden meegewogen en – anderzijds – van het feit dat andere instanties en personen andere aspecten van het bodembeschermingsbelang behartigen.

Kennis van de eigen en andermans bevoegdheden ter bescherming van bodem, kan problemen bij de uitvoering voorkomen. Bovendien is voormelde kennis een voorwaarde voor (goede) communicatie tussen betrokken personen en instanties. Het ontbreken van overzicht zou kunnen worden voorkomen of opgelost door op een internetsite een overzicht te verschaffen van de verschillende bestuursrechtelijke instrumenten die bodembeschermende effecten kunnen hebben. Gedacht kan worden aan de internetsite van het Ministerie van VROM of Infomil.

Kennis inzake bodemkwaliteit

Eén conclusie die op basis van dit onderzoek getrokken kan worden, maar die niet direct verband houdt met de vooraf gesteld onderzoeksvragen, is de volgende. Voor het beschermen van het belang van de bodem door het bestaande instrumentarium is veel technische kennis vereist. Die kennis betreft in de eerste plaats informatie over de kwaliteit en het gebruik van de bodem.

De beschikbare informatie over de kwaliteit en het gebruik van de bodem moet op een eenduidige wijze worden ontsloten, op zodanige manier dat allen die betrokken zijn bij besluitvorming die een effect op de bodem kan hebben, daar gebruik van kan maken. Bestaande initiatieven op dat terrein moeten worden ondersteund.

5.2

ONDERZOEKSVRAAG 1: OVERLAP?

In dit onderzoek hebben wij een ruime invulling van het begrip overlap gehanteerd. Wij hebben gezien of de instrumenten op één of meer van de volgende onderdelen overlappen: de handeling die het instrument reguleert, het gedeelte van de bodem waarop de regulering ziet of effecten heeft én het belang dat het instrument beoogt te beschermen. In het kader van dit onderzoek is het immers ook van belang om te weten dat er overlap op één van de drie genoemde onderdelen bestaat. Indien er twee instrumenten zijn die dezelfde handeling -

bijvoorbeeld een lozing - reguleren, dan kan de doelstelling van de instrumenten of het gedeelte van de bodem waarop de regulering ziet weliswaar verschillen, maar dat wil niet zeggen dat er in een dergelijk geval geen tegenstrijdigheid bij de toepassing van deze instrumenten kan optreden.

De normen die daadwerkelijk de bodem kunnen beschermen, staan niet altijd in de onderzochte regelgeving zelf. Zo zijn de meeste normen die voor de drijver van een inrichting gelden niet in hoofdstuk 8 Wm zelf opgenomen, maar in de (op grond van hoofdstuk 8 Wm verleende) milieuvergunning. En zo geldt voor meerdere van de onderzochte instrumenten dat niet in de onderzochte regelgeving zelf de normen staan, maar in uitvoeringsregelingen en beschikkingen. In dit onderzoek ontbrak de ruimte om onderzoek te doen naar de toepassing van de verschillende instrumenten. Dat zou immers dossieronderzoek vergen waarbij bestemmingsplannen, vergunningen op grond van de Ontgrondingenwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Natuurbeschermingswet enz. enz. zouden worden onderzocht.

De vraag of en in hoeverre de toepassing van verschillende normenkaders tot tegenstrijdigheid in normering kan leiden, is in dit onderzoek niet beantwoord. De beantwoording van die vraag vergt andere onderzoeksmethoden dan in dit onderzoek gebruikt: onderzoek naar de toepassing van de instrumenten en niet alleen naar de wettelijke regeling van de instrumenten

Er zijn wel twee case studies verricht aan de hand waarvan onder andere is gezien of die overlap of tegenstrijdigheid zich in die gevallen voordoet. In de onderzochte cases heeft zich geen overlap of tegenstrijdigheid voorgedaan. In het onderhavige onderzoek is primair aan de hand van de wet en de wetsgeschiedenis de reikwijdte van de instrumenten in kaart gebracht en gezien of er daar overlap bestaat. Daarbij is voor zover mogelijk aangegeven wat de wettelijke kaders zijn voor de uitvoering. Bij de vergunningen en algemene regels is daarom voor zover mogelijk aangegeven wat het toetsingskader is en worden enkele voorbeelden van voorschriften gegeven.

In het algemeen zien de instrumenten niet steeds op hetzelfde gedeelte van de bodem of dezelfde handelingen en beschermen zij niet hetzelfde belang. Daardoor lijkt er op het eerste gezicht, met uitzondering van de hierna te noemen instrumenten, geen sprake te zijn van overlap.

Water

Binnen het waterspoor zijn er twee instrumenten die betrekking hebben op lozingen. Zowel de vergunning in de Wvo als de vergunning in de Wet op de waterhuishouding. In zoverre is hier sprake van overlap. De beide instrumenten dienen echter niet hetzelfde doel. De Wvo-vergunning beoogt verontreiniging van oppervlaktewater tegen te gaan, terwijl de wet op de waterhuishouding op de waterkwantiteit ziet. Opgemerkt moet worden dat de vraag of de hier geconstateerde overlap tot problemen, dat wil zeggen tot onduidelijke of zelfs

tegenstrijdige normering leidt, afhankelijk is van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bevoegdheden tot vergunningverlening.

Mest

De Meststoffenwet ziet op het op of in de bodem brengen van meststoffen. Het instrumentarium op grond van deze wet zou kunnen overlappen met de instrumenten van het Besluit gebruik meststoffen en stikstofkunstmest dat is opgesteld krachtens de Wet bodembescherming. De beide regelingen zien weliswaar op dezelfde handelingen, het op of in de bodem brengen van meststoffen, maar zij bevatten niet dezelfde voorschriften en/of verboden. De Meststoffenwet bevat gebruiksnormen, eisen die aan de meststof worden gesteld en dergelijke gebruiksnormen bevat het Besluit gebruik meststoffen en stikstofkunstmest juist niet. Dat laatstgenoemde besluit regelt vooral het gebruik van de meststoffen en daarvoor is voornamelijk van belang om wat voor een soort grond het gaat, of de grond bevroren is, om welke periode het gaat (jaargetijde) of dat de mest wordt gebruikt op een steile helling. Of deze overlap tot tegenstrijdige normering, of tot onduidelijkheden voor de normadressaat leidt, vergt nader onderzoek.

5.3

ONDERZOEKSVRAAG 2: MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN IN HET INSTRUMENTARIUM

In deze paragraaf zullen de resultaten van de analyse van het bodembeschermingsbeleid in hoofdstuk 2 worden getoetst aan het inventariserende onderzoek waarbij de instrumenten met een bodembeschermend effect op bepaalde aspecten zijn geanalyseerd (hoofdstukken 3 en 4) en de uitgevoerde case-studies (hoofdstuk 5). Doel daarvan is het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag:

Welke mogelijkheden en beperkingen biedt het juridische instrumentarium met een bodembeschermend effect voor het bereiken van de doelstellingen van het bodembeschermingsbeleid?

Deze paragraaf is opgebouwd aan de hand van de eisen voor het instrumentarium zoals geformuleerd in paragraaf 2.6.

5.3.1

AFWEGING BODEM-ASPECT IN VROEG STADIUM

Uit de analyse van het bodembeschermingsbeleid volgt dat het wenselijk is het bodembelang in een vroeg stadium mee te wegen. Het instrumentarium moet zodanig zijn ingericht dat afwegingen inzake het al dan toestaan van bepaalde handelingen of activiteiten niet al zijn gemaakt en onomkeerbaar zijn, voordat het bodemaspect wordt meegewogen. Het is met andere woorden niet wenselijk indien het bestemmingplan waarbij bepaalde activiteiten worden toegestaan al onherroepelijk is, terwijl daarna pas bij de voor die activiteit noodzakelijke vergunning op grond van de ontgrondingenwet de gevolgen van de bodem een rol speelt, of bij de milieuvergunning de gevaren van een activiteit voor de bodem voor de eerste keer aan de orde komen.

Bij een afweging in het kader van ruimtelijke planning zou in beginsel een afweging van het bodemaspect in een vroeg stadium kunnen worden bereikt. Uit

de analyse van het instrumentarium volgt dat door middel van de instrumenten van het ruimtelijk ordeningsrecht, in het bijzonder door middel van het bestemmingsplan, tot op zekere hoogte bodembeschermingsbeleid kan worden gevoerd. Het is mogelijk om in het bestemmingplan bepaalde activiteiten, die potentieel een ernstig gevaar voor de bodem opleveren, te weren. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar onderdelen van het bestemmingsplangebied, afhankelijk van de eigenschappen van de bodem of afhankelijk van de gebruiksfuncties van die bodem.

Een belangrijke beperking in de regulering in het bestemmingsplan is dat weliswaar bepaald gebruik van de bodem kan worden geweerd, maar dat niet of maar zeer beperkt de intensiteit van het gebruik van de bodem kan worden gereguleerd (zie ook onder 5.3.4). Een andere beperking in de mogelijkheden tot het in een vroeg stadium meewegen van het bodem-aspect is gelegen in het feit dat niet elke bodembedreigende handeling een ruimtelijke weerslag heeft en derhalve in een ruimtelijk plan zijn weerslag vindt.

Het ruimtelijk instrumentarium is in het bijzonder geschikt om het bodembelang in een vroeg stadium mee te wegen. Beperkingen in de regulering van de bodembescherming middels de ruimtelijke ordening zijn gelegen in de beperkte mogelijkheden om de intensiteit van het gebruik van de bodem te regelen en in het feit dat niet alle bodembedreigende handelingen een ruimtelijke weerslag hebben.

Behalve in het kader van concrete projecten, is een afweging van het bodemaspect in een vroeg stadium ook wenselijk bij de afweging inzake het toepassen en toelaten van stoffen en producten. Indien bepaalde stoffen niet worden toegepast, kunnen die stoffen of residuen daarvan immers ook niet in de bodem komen. Bij de analyse van de Bestrijdingsmiddelenwet is gebleken dat bij de toelating van bestrijdingsmiddelen de gevolgen voor de bodem deel uitmaken van het toetsingskader. Ook kunnen ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen eisen worden gesteld met het oog op de bescherming van de bodem. Problematisch is dat uitzonderingen worden toegestaan, met name ter bescherming van landbouwbelangen, als gevolg waarvan bijvoorbeeld middelen worden toegelaten, zonder dat de volledige toets is toegepast of op grond van een vrijstelling of ontheffing worden toegestaan ook indien de afweging tot een andere uitkomst leidt.

Op grond van andere wettelijke stelsels, in het bijzonder ten aanzien van gevaarlijke stoffen, kunnen plichten worden ingevoerd die ook zien op de bescherming van het milieu. Deze stelsels zijn echter niet bij dit onderzoek betrokken.

Ook bij de afweging inzake het toelaten van stoffen en producten bestaat de mogelijkheid om het bodembelang in een vroeg stadium mee te wegen.

In de case-studie inzake de Utrechtse heuvelrug wordt beschreven hoe in de praktijk getracht wordt de kansen en beperkingen van ruimtelijke ontwikkelingen, ook voor bodemkwaliteit, in kaart te brengen. Daarbij wordt ook het belang van het tijdig beschikbaar zijn van informatie duidelijk. Dat betreft – voor het aspect

bodem – in het bijzonder informatie over de eigenschappen van de bodem en de (eventuele) verontreiniging daarvan.

5.3.2

EXTERNE INTEGRATIE

Zowel de ontwikkelingen in het Nederlandse als in het Europese bodembeleid wijzen in de richting van een verbreding van het bodembeleid. Bodembescherming dient (mede) door gebruik te maken van middelen op andere beleidsterreinen gerealiseerd te worden. De opzet van dit onderzoek, waarbij de aandacht niet alleen op de Wet bodembescherming of de milieuwetgeving is gericht, maar ook op de instrumenten van het natuurbeschermingsrecht, waterrecht en ruimtelijke ordening, is mede gebaseerd op dit uitgangspunt van externe integratie. Ook de case-studies wijzen op een praktijk waarbij het belang van de bescherming van de bodem in het kader van verschillende afwegingen, in het bijzonder de ruimtelijke ordening, aan de orde komt.

In het inventariserende deel van dit onderzoek is in kaart gebracht met behulp van welke instrumenten, ten aanzien van welke handelingen, regels gesteld kunnen worden met een bodembeschermend effect. Op grond van die inventarisatie kunnen een aantal beperkingen voor die mogelijkheden en een aantal kansen worden aangegeven.

Doelstelling van het instrument

Beperkingen en kansen voor het meewegen van het bodembeschermingsbelang bij instrumenten die niet hun basis vinden in de Wet bodembescherming, kunnen in de eerste plaats liggen in een beperking van het toetsingskader van een wettelijke regeling. Wanneer naast andere doelstellingen het belang van de bescherming van de bodem expliciet wordt genoemd – bijvoorbeeld in de Meststoffenwet - zal in algemene zin geen beperking bestaan het belang van de bescherming van de bodem mee te wegen. Wanneer de doelstelling ‘de bescherming van mens en milieu’ of ‘de bescherming van het belang van het milieu’ is, bestaat er ook geen belemmering om het belang van de bescherming van de bodem mee te wegen bij de toepassing van bevoegdheden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 of de Wet milieubeheer.

Beperkingen kunnen wel volgen uit de doelstelling van de wet of het toetsingskader van een bevoegdheid indien die bevoegdheid heel ruim is omschreven. Voorbeelden daarvan vinden we in de Wet op de ruimtelijke ordening, maar ook bijvoorbeeld in de Ontgrondingenwet.

De bevoegdheden op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening moeten ‘het belang van een goede ruimtelijke ordening’ dienen. Niet zozeer uit de wet, maar uit de jurisprudentie volgt dat milieubelangen, waaronder het belang van de bescherming van de bodem, wel bij het maken van planologische keuzes een rol mogen spelen. Op grond van die afweging mogen bepaalde voor de bodem bedreigende activiteiten worden geweerd. Op grond van de huidige Wet op de ruimtelijke ordening mogen echter geen normen worden gesteld ter bescherming van de bodem. Het is in dit opzicht een positieve ontwikkeling dat in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening expliciet is neergelegd dat in een bestemmingsplan

bepalingen moeten worden opgenomen over het gebruik van grond, waarbij het begrip grond ruim is gedefinieerd en ook de ondergrond daarvan deel uit maakt.

In de Ontgrondingenwet is aangegeven dat alle bij ontgrondingen betrokken belangen bij de afwegingen op grond van de wet meegewogen dienen te worden. Dat betreft, blijkens de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie, in ieder geval ook milieubelangen, waaronder het bodembelang, maar daarnaast ook economische en financiële belangen, agrarische belangen, belangen van het bedrijfsleven enz. Een dergelijke brede doelstelling van een wet en toetsingskader voor vergunningen kan tot gevolg hebben dat het specifieke bodembelang ondergesneeuwd raakt.

Tenslotte kan een heel specifiek omschreven doel van een wet een beperking vormen voor het meewegen van (alle onderdelen van) het bodembeschermingsbelang bij het gebruik van bevoegdheden. Zo is bij de Grondwaterwet de bescherming van het grondwater het belang ter bescherming waarop de vergunning voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water ziet. In theorie is het mogelijk dat het feit dat het belang van het grondwater, en niet het belang van de bodem, doel van de bevoegdheid is, leidt tot het niet effectief laten meewegen van alle aspecten van het bodembeschermingsbelang bij de vergunningverlening.

Object van het instrument

Behalve in de doelstelling van de wettelijke regeling waarop een instrument is gebaseerd of in het toetsingskader voor dat instrument, kunnen beperkingen en kansen voor het meewegen van het belang van bodembescherming op andere beleidsterreinen een gevolg zijn van 'het aangrijpingpunt' van de instrumenten. Zo bestaat op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan vergunningen en algemene regels voor inrichtingen. Bekend is echter dat behalve activiteiten in inrichtingen ook veel activiteiten daarbuiten gevaar voor de bodem kunnen opleveren. Voor de toepassing van de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geldt dat door de ruime interpretatie van het begrip 'lozing' het aangrijpingpunt voor het stellen van voorschriften aan het brengen van afvalstoffen in oppervlaktewateren betrekkelijk ruim is. De beperking ligt hier in de praktische beperkingen aan het stellen van regels voor diffuse lozingen die niet aan specifieke personen zijn toe te wijzen. Bij de Natuurbeschermingswet volgt de beperking voor het meewegen van het belang van bodembescherming uit het feit dat de vergunning ziet op de bescherming van bepaalde elementen (wezenlijke kenmerken of de instandhoudingsdoelstelling) van aangewezen natuurgebieden. Indien de (aard en kwaliteit van de) bodem geen deel uitmaakt van de doelstellingen van het gebied, kan daar bij de besluitvorming inzake een mogelijke inbreuk op een natuurgebied niet direct rekening mee worden gehouden.

Deze constatering betekent niet dat het middels de milieu- en natuurvergunningen stellen van voorschriften ter bescherming van de bodem niet zinvol is. Wél volgt hieruit dat de kansen voor het bereiken van een effectieve bodembescherming daarnaast ook gezocht moeten worden in de instrumenten op grond van de ruimtelijke ordening en de regulering van stoffen.

Ruimte of verplichting tot meewegen van het bodembeschermingsbelang?

Externe integratie van het belang van bodembescherming op andere beleidsterreinen kan meer of minder dwingend zijn voorgeschreven. In dit onderzoek zijn juist die instrumenten betrokken die een bodembeschermend effect hebben. Deze instrumenten geven als gevolg daarvan in ieder geval een mogelijkheid om het belang van de bodem mee te wegen. Dat een mogelijkheid bestaat betekent echter nog niet dat die mogelijkheid ook wordt gebruikt. Het bodembeschermingsbeleid kan door middel van externe integratie beter worden bereikt indien de instrumenten zich meer richten, of verplichten tot, het meewegen van het belang van de bescherming van de bodem.

Gesteld kan worden dat wanneer het belang van de bodem meer expliciet onderdeel uitmaakt van de belangen ter bescherming waarvan een instrument dient, het meewegen van het belang van de bescherming van de bodem ook meer expliciet moet plaatsvinden. Daarnaast kan worden gesteld dat wetgeving waarin het milieubelang en/of het belang van de bescherming van de bodem de enige doelstelling is en niet andere – waaronder economische en/of bedrijfsbelangen ook doelstellingen daarvan vormen, het toepassen van een bevoegdheid op grond van die wet minder snel kan leiden tot een verslechtering van de bodemkwaliteit. Hoe breder de doelstelling, hoe meer kans dat het belang van de bescherming van de bodem niet wordt meegewogen, of het onderspit delft ten opzichte van andere belangen.

Behalve door middel van de doelstelling van de wet of het toetsingskader van een bevoegdheid kan door middel van specifieke voorzieningen worden bevorderd dat het belang van de bescherming van de bodem wordt meegewogen bij instrumenten op andere beleidsterreinen.

Gedacht kan worden aan coördinatieregelingen die op verschillende wijzen vormgegeven kunnen zijn. Op het onderzochte terrein is alleen voorzien in een coördinatieregeling tussen de bouwvergunning en de vergunning op grond van de Wet milieubeheer en tussen de vergunning op grond van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Deze laatste coördinatieregeling geeft in beginsel de mogelijkheid om ter bescherming van de (water)bodem te adviseren en tot een afstemming van voorschriften te komen.

Een veel verdergaande verplichting tot het meewegen van het bodembeschermingsbelang op andere beleidsterreinen ontstaat wanneer het handelen in strijd met voorschriften ter bescherming van de bodem een weigeringsgrond vormt bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen op andere terreinen. Zoals bekend is naar huidig recht strijd met het bestemmingsplan één van de weigeringsgronden voor de bouwvergunning. In de aanpassingswet voor de nieuwe Wro wordt voorgesteld om in de Wet milieubeheer een weigeringsgrond toe te voegen, als gevolg waarvan een vergunning op grond van de Wet milieubeheer moet worden geweigerd indien verlening daarvan strijdig zou zijn met (o.a.) een bestemmingsplan.⁸⁴

Coördinatieregelingen, die meer of minder dwingend kunnen zijn vormgegeven, alsmede het invoeren van weigeringsgronden die een afstemming tussen

⁸⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 2, p. 29.

verschillende instrumenten afdwingen, zorgen voor een meer of minder verdergaande afweging tussen specifieke instrumenten.

De bescherming van het belang van de bodem vereist het meewegen van dat belang op een breed terrein. Als gevolg van het feit dat het bodembeschermingsbeleid is gericht op een adequate afstemming van de kwaliteit van de bodem op het gebruik daarvan, zal bij een groot aantal activiteiten afgedwongen moeten worden dat voorafgaand aan het geven van toestemming voor die activiteit een afweging wordt gemaakt inzake bodem. Overwogen kan worden dit te bewerkstelligen via de zogenaamde 'bodemtoets'.⁸⁵

5.3.3

DECENTRALE AFWEGING

Het bodembeschermingsbeleid vergt een afweging waarbij rekening wordt gehouden met gebiedspecifieke situaties. De kwaliteit van de bodem en het gebruik van de bodem zijn, gelet op dit beleid, mede bepalend voor de toepassing van de instrumenten. De wetten die in dit onderzoek zijn betrokken bevatten vele bevoegdheden op decentraal niveau. De ruimtelijke plannen worden door provincies en gemeenten opgesteld en ook de vergunningen worden door provincies, waterschappen en gemeenten verleend. Het instrumentarium geeft voor deze instrumenten derhalve kansen voor de realisatie van het bodembeschermingsbeleid.

Voor bestrijdingsmiddelen worden regels op landelijk niveau gesteld. Wel bestaat de mogelijkheid om de gebruiksvoorschriften te differentiëren naar het gelang de typen bodem. Van een afweging op decentraal niveau is echter geen sprake.

In een provinciale milieuverordening kunnen, ook ter bescherming van de bodem, op decentraal niveau regels worden gesteld. Die regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de toepassing van bestrijdingsmiddelen voor gebieden die in verband met regionaal aanwezige omstandigheden extra bescherming behoeven, kunnen – onder voorwaarden – een aanvulling vormen op de nationale regelingen. Van deze bevoegdheid wordt echter weinig gebruik gemaakt.

Een belangrijke beperking is echter het gevolg van het instrument 'algemene regels'. In de Wet bodembescherming worden algemene regels gesteld voor handelingen die de kwaliteit van de bodem kunnen bedreigen. De inhoud van deze regels wordt centraal bepaald; met regionale verschillen kan nauwelijks rekening worden gehouden.

⁸⁵ In het kader van de beleidsvernieuwing is door de staatssecretaris van VROM overwogen dat een verplichte bodemtoets in het kader van de ruimtelijke ordening niet nodig zou zijn (*kamerstukken II* 2003/04, 28 199, nr. 7, p. 6). Wel wordt door provincies en gemeenten steeds vaker expliciet een dergelijke toets, gericht op duurzaam ruimtegebruik, gemaakt bij het vaststellen van ruimtelijke plannen.

Voor inrichtingen op grond van de Wet milieubeheer en ook voor lozingen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren worden (steeds meer) algemene regels in amvb's neergelegd ter vervanging van vergunningen. Grenzen voor de ontwikkeling van vergunning naar algemene regel zijn gelegen in Europese regelingen die een vergunning vereisen voor bepaalde installaties of voor lozingen van bepaalde stoffen. In dit verband kan worden opgemerkt dat de ontwikkelingen in het milieurecht naar regulering door middel van algemene regels in plaats van middels vergunning een beperking kan vormen voor het op decentraal niveau afwegen van aspecten die voor een duurzaam bodemgebruik van belang zijn. Opgemerkt kan worden dat regulering via algemene regels, juist door het centrale karakter ervan, een effectief instrument is.

Op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering kan de gemeenteraad in het belang van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit van door haar aangewezen projectgebieden afwijken van *wettelijke* kwaliteitseisen, ook ten aanzien van de bodem. Doel daarvan is het realiseren van menging van de functies wonen en werken (art. 2 Interimwet stad-en-milieubenadering). Nu op het terrein van de bodem geen *wettelijke* kwaliteitseisen zijn vastgesteld, is niet op voorhand duidelijk of met toepassing van de Interimwet stad-en-milieubenadering een gebiedsgericht (in het bijzonder op stedelijk niveau) beleid inzake bodembescherming kan worden bereikt. De rechter zal hierover duidelijkheid moeten geven.

Zowel het instrumentarium op het terrein van de ruimtelijke ordening (plannen en vergunningen), als het vergunningeninstrument op het terrein van het milieurecht bevatten veel mogelijkheden voor het op een decentraal niveau afwegen van het belang van bodembescherming. De instrumenten voor de toelating van stoffen en producten geven niet of nauwelijks ruimte voor een decentrale afweging.

Een belangrijke beperking voor de afweging op decentraal niveau wordt gevormd door de toenemende vervanging van vergunningen door algemene regels, vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

5.3.4

REGULERING AARD ÉN INTENSITEIT VAN HET BODEMGEBRUIK: REGULERING VOORKOMEN EN BEPERKEN VAN VERONTREINIGING ÉN FYSIEKE INGEGREPEN IN DE BODEM

Bij een beoordeling van het juridisch instrumentarium in het licht van het beleid inzake bodembescherming is niet alleen van belang dat de instrumenten geschikt zijn om te reguleren welke handelingen op bepaalde gronden mogen plaats vinden, maar moet ook de afweging worden betrokken in welke mate of met welke intensiteit deze plaatsvinden. Voor een goede afstemming tussen bodemkwaliteit en bodemgebruik is het niet altijd nodig om bepaalde activiteiten te weren; soms kan worden volstaan met een regulering van de intensiteit van bepaald bodemgebruik.

Sommige instrumenten zijn specifiek bedoeld om de intensiteit van bepaalde handelingen te reguleren. Daarbij kan worden gedacht aan de Meststoffenwet. Ook de Bestrijdingsmiddelenwet schrijft voor dat gebruiksvoorschriften worden gesteld. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het beleid inzake

gewasbeschermingsmiddelen wél gericht is op beperken van de gevolgen van het toepassen van bestrijdingsmiddelen voor oppervlaktewater, maar niet voor de bodem. Als gevolg daarvan zijn ook de gebruiksvoorschriften voor bestrijdingsmiddelen niet in de eerste plaats gericht op de bescherming van de bodem.

Andere instrumenten, in het bijzonder het vergunningeninstrument, geven – afhankelijk van de manier waarop vergunningvoorschriften worden geformuleerd – ook mogelijkheden om de intensiteit van het gebruik van de bodem te regelen.

In het bijzonder de ruimtelijke instrumenten geven slechts beperkte mogelijkheden om de manier en de intensiteit van het gebruik van gronden te regelen. Hetzelfde geldt voor instrumenten die zijn gericht op de toelating van stoffen.

De instrumenten van de ruimtelijke ordening bevatten nauwelijks mogelijkheden om de intensiteit van het gebruik van de bodem te reguleren. Op grond van de agrarische wetgeving en milieuwetgeving kunnen in beginsel wel voorschriften inzake de intensiteit van het gebruik worden gesteld.

Bij de analyse van de wetgeving komt naar voren dat de meeste instrumenten zien op of mede tot gevolg hebben dat de verontreiniging van de bodem door het brengen van stoffen daarop, wordt beperkt of voorkomen. Enkele wetten of instrumenten zien echter speciaal op fysieke ingrepen in de bodem. Belangrijkste voorbeelden daarvan zijn de Ontgrondingenwet en de aanlegvergunning die in een bestemmingsplan kan zijn voorgeschreven. Geen van de onderzochte instrumenten is echter uitdrukkelijk (mede) gericht op het beperken van effecten van (bestaande) verontreiniging van de bodem door fysieke ingrepen. Bij de uitvoering van de beschikbare instrumenten ten aanzien van fysieke ingrepen moet aandacht naar dit aspect (de relatie met verontreiniging van de bodem) meer centraal komen te staan. Of daarmee voldoende tegemoet kan worden gekomen aan de problematiek of dat aanpassing van het instrumentarium nodig is, vergt nader onderzoek.

5.4

OVERWEGINGEN INZAKE DE INZET VAN INSTRUMENTEN BIJ DE UITVOERING VAN HET BODEMBELEID

Hieronder wordt, op basis van dit onderzoek, maar ook op basis van andere bronnen, kort een aantal opmerkingen gemaakt dat van belang kan zijn bij de keuze van inzet van instrumenten voor bodembeleid (ruimtelijke plannen, algemene regels en vergunningen, regulering van stoffen en producten). Daarbij is in het bijzonder ook gekeken naar een aantal nieuwe opgaven waarvoor het bodembeleid staat.

Die nieuwe opgaven volgen uit een aantal feitelijke ontwikkelingen, in het bijzonder de verandering van functies van de bodem, de klimaatverandering en de bodemdaling. Ook stelt het voorstel voor de Kaderrichtlijn bodem enkele aanvullende eisen aan het bodembeleid. Zo zal (meer en planmatig) aandacht moeten worden besteed aan het tegengaan van het verlies aan organische stoffen (maaiveld daling) in veengebieden en het beperken van bodemafdekking.⁸⁶

⁸⁶ Gebaseerd L.G. Wesselink, J. Noteboom en A. Tiktak, *De consequenties van de Europese bodemrichtlijn voor het Nederlandse beleid*, MNP report 500094002, december 2006.

Ruimtelijke planning

Het belang van het plannings-instrumentarium van het ruimtelijk bestuursrecht voor de bescherming van de bodem kan niet snel worden overschat.

Het bestemmingsplan heeft een sterk normerende werking en geeft de mogelijkheid om in een vroeg stadium het bodembelang af te wegen teneinde bodembedreigende handelingen te weren in daarvoor gevoelige gebieden. Het instrument geeft bovendien goede mogelijkheden tot een gebiedsgerichte aanpak, zoals het bodembeleid voorstaat.

Van belang is bovendien dat het ruimtelijk instrumentarium in het bijzonder geschikt lijkt om een aantal opgaven waarvoor Nederland staat bij de uitvoering van de kaderrichtlijn bodem, uit te voeren. Daarbij kan met name gedacht worden aan de opgave om:

- risicogebieden aan te wijzen voor bodemdegradatie (artikel 6);
- passende maatregelen te nemen om bodemafdekking of de gevolgen daarvan te beperken.

Teneinde de effectiviteit van het instrumentarium van het ruimtelijk bestuursrecht te vergroten, is aandacht nodig voor een aantal aspecten.

- Belangrijk is dat de bevoegde instanties beschikken over voldoende kennis van de kwaliteit van de bodem in het plangebied. Bestaande kennis moet daartoe beschikbaar worden gemaakt.
- Op gemeentelijke bestuursorganen kan een grote druk bestaan om activiteiten toe te staan op bepaalde gronden die economische en sociale voordelen meebrengen, maar voor het belang van de bescherming van de bodem nadelig zijn. Het ruimtelijk bestuursrecht kent mogelijkheden om centrale doelstellingen van ruimtelijk beleid naar de decentrale plannen door te laten werken. Overwogen moet worden hiervan in voorkomende gevallen, ter bescherming van de bodem, gebruik van te maken. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening bevat hiertoe meer mogelijkheden.
- In het bijzonder ter beperking van de gevolgen van klimaatverandering kan het veranderen van functies van de bodem nodig zijn bij de uitvoering van het bodembeleid. Ruimtelijke plannen worden in de praktijk niet met grote regelmaat gewijzigd. Bovendien wordt 'bestaand gebruik' van gronden in het ruimtelijk bestuursrecht sterk beschermd. Met deze beperkingen van het ruimtelijk instrumentarium moet derhalve rekening worden gehouden.
- De watertoets is een instrument waarmee een doorwerking naar de ruimtelijke ordening van het waterbelang kan worden bereikt. De met het waterpeil samenhangende bodemaspecten zoals de aspecten van het bodembelang die samenhangen met de verdichting en afdekking van de bodem (ruimte voor water) en het (grond)waterpeil van de bodem, kunnen middels de watertoets in de ruimtelijke plannen doorwerken.

- Het ruimtelijk bestuursrecht heeft alleen betrekking op activiteiten waarvoor ruimtelijke planning nodig is. Het ruimtelijk bestuursrecht kent bovendien in de eerste plaats een ‘werende’ werking. Als gevolg hiervan is voor de bescherming van de bodem, naast de ruimtelijk instrumenten, de toepassing van andere instrumenten nodig.

Regulering van stoffen en producten

Door middel van de regulering van het op de markt brengen en toepassen van stoffen en producten kan vervuiling van de bodem worden beperkt en voorkomen. Van belang is dat bij de beoordeling van het toestaan van het op de markt brengen en toepassen van stoffen en producten het belang van de bodembescherming wordt meegewogen.

Door middel van regulering van stoffen en producten kunnen diffuse bronnen van verontreiniging van de bodem worden aangepakt. Deze aanpak is derhalve geschikt voor stoffen die buiten bedrijven worden toegepast, bijvoorbeeld door consumenten of in de landbouw.

Opgemerkt moet worden dat juist op het terrein van stoffen en producten, behalve als gevolg van materiële Europese wetgeving, beperkingen kunnen volgen uit het Europees verdrag, in het bijzonder de bepalingen inzake de interne markt, voor het stellen van eisen aan de samenstelling of het gebruik van die stoffen en producten.

Algemene regels/vergunningen

Handelingen die bodembedreigend kunnen zijn, moeten tevens worden gereguleerd door algemene regels en vergunningen. Bij de keuze voor deze instrumenten speelt een aantal bekende overwegingen een rol, die voor het bodembeleid niet anders zijn dan voor andere delen van het milieubeleid.

Algemene regels betekenen een regulering op centraal niveau, terwijl regulering per vergunning juist ook door het decentrale bevoegde gezag plaats kan vinden. Bij een gebiedsgerichte benadering van het bodembeleid past om die reden de vergunning beter dan de algemene regel. Een centrale sturing waarborgt echter sterker het belang van de bescherming van de bodem.

Een vergunning is bovendien in het bijzonder geschikt voor bedrijfsmatige activiteiten en voor puntbronnen van bodemverontreiniging. Een vergunning is bovendien aangewezen indien de te reguleren handelingen niet uniform zijn, maar een individuele afweging vereisen. Die individuele afweging kan geboden zijn op grond van specifieke eigenschappen van de handeling zelf, maar ook indien de omgevingsfactoren afgewogen moeten worden.

Voor niet-bedrijfsmatige activiteiten en ook voor diffuse bronnen van bodemverontreiniging ligt het voor de hand om te kiezen voor regulering middels algemene regels.

Externe integratie

In dit onderzoek is het belang van het meewegen van het belang van bodembescherming bij bevoegdheden op andere beleidsterreinen steeds aan de orde gekomen. Uitgangspunt van dit onderzoek is het feit dat veel meer wetten dan alleen de Wet bodembescherming een bodembeschermend effect hebben. Het

uitvoeren van bodembeleid vergt expliciete aandacht voor de mogelijkheden om op aanpalende beleidsterreinen bestaande bevoegdheden ter bescherming van de bodem in te zetten. Ook de Kaderrichtlijn bodem vraagt aan de lidstaten om de zorg voor de bodem in het beleid voor een groot aantal sectoren mee te nemen.

Hier kan nog worden gewezen op enkele recente ontwikkelingen die kansen bieden voor het versterken van het bodembeleid.

Milieueffectrapportage voor plannen

Het instrument milieueffectrapportage is bij uitstek geschikt om bij grote projecten het bodembelang in een vroeg stadium in kaart te brengen. Ter implementatie van de richtlijn strategische milieubeoordeling (SMB-richtlijn) is een verplichting ontstaan om voor overheidsbesluiten die een kader stellen voor de mer-plichtige besluiten (plannen) een milieueffectrapport te maken. Als gevolg hiervan kan ruimer dan voorheen middels milieueffectrapportages gewaarborgd worden dat informatie over de bodem en het belang van de bodem bij besluiten inzake (o.a. infrastructuur)projecten in een vroeg stadium wordt meegewogen.

Aanwijzing van natuurgebieden/beheerplannen

Op dit moment worden de eerste tranche van Natura 2000 gebieden op grond van artikel 10a Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen. Bij de aanwijzing van deze gebieden waarvoor een verplichting tot aanwijzing bestaat op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn, worden de instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden vastgesteld. Deze doelstellingen bepalen in hoge mate de reikwijdte van de bescherming van deze gebieden. Zo moeten de vergunningen voor plannen en projecten waarvan de nadelige gevolgen in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen niet kunnen worden uitgesloten, in beginsel worden geweigerd.

Het is van groot belang dat de bodemkwaliteit en de bodembiodiversiteit bij de aanwijzing van de betreffende gebieden in de instandhoudingsdoelstellingen wordt vastgelegd, teneinde de bescherming van die aspecten van de bodem in natuurgebieden te realiseren. Voor de aangewezen Natura 2000 gebieden moeten beheerplannen, gericht op behoud en herstel van het gebied worden vastgesteld. Ook dienen in de beheerplannen maatregelen worden opgenomen ter behoud en herstel tot bodemkwaliteit.

Bij de aanwijzing van gebieden (door de minister van LNV) en bij de vaststelling van beheerplannen (door gedeputeerde staten) dient derhalve voldoende informatie over de bodemkwaliteit in de betreffende gebieden aanwezig te zijn en moet het bodembelang naar voren worden gebracht.

Stroomgebiedsbenadering op grond van Kaderrichtlijn water

De systematiek van de Kaderrichtlijn water (KRW) lijkt ook mogelijkheden te bieden voor een versterking van de aanpak van de (water)bodemproblematiek. Hoewel de KRW-normstelling zich specifiek richt op het oppervlaktewater en grondwater, zullen waterbeheersmaatregelen in bepaalde gevallen ook positief kunnen uitwerken voor de bodem. De KRW-waterbeheersmaatregelen lijken tevens kansen te bieden voor het bodembeheer. Te denken valt hierbij aan diverse kenmerken van de KRW, zoals de gerichtheid op oppervlaktewater én grondwater, de (stroom)gebiedsgerichte benadering, de integrale en gecombineerde aanpak van

punt- en diffuse bronnen en het beginsel van preventief handelen en van aanpak van verontreiniging bij voorrang aan de bron.

Aanknopingspunten daarvoor zouden kunnen bieden:

- de (deel)stroomgebiedsbeheersplannen, die ook een overzicht van het bodemgebruik dienen te omvatten (bijlage VII);
- de maatregelenprogramma's, met basismaatregelen die onder meer de maatregelen op grond van de nitraatrichtlijn en de zuiveringsslibrichtlijn omvatten;
- de monitoringprogramma's, die zich ook moeten richten op het grondwater;
- de gebieden die bijzondere bescherming behoeven, onder meer voor het grondwater;
- de zones die vastgesteld kunnen worden ter bescherming van waterlichamen, met het oog op drinkwateronttrekking en ter bescherming van aangewezen habitats of soorten.

Deel II

A: Een beschrijving van instrumenten in het secundaire Europese recht met een bodembeschermend effect

A.1. Inleiding

Vooralsnog is er geen Europese richtlijn die primair tot doel heeft de bodem te beschermen. Er zijn wel bepalingen in richtlijnen die niet primair de bodem beogen te beschermen, maar wel bodembeschermende effecten kunnen hebben. De Europese Commissie wil de lacune met betrekking tot specifieke communautaire wetgeving inzake bodembescherming opvullen. Zij heeft daartoe een voorstel voor een richtlijn voor de bescherming van de bodem opgesteld.⁸⁷ Dat voorstel wordt in paragraaf 3 besproken.

In dit hoofdstuk worden Europese richtlijnen geanalyseerd die een bijdrage kunnen leveren aan de bescherming van de bodem.

De instrumenten die bodembeschermende effecten kunnen hebben, vinden hun grondslag in de volgende Europese richtlijnen:

- De IPPC-richtlijn⁸⁸
- De kaderrichtlijn afval⁸⁹
- De kaderrichtlijn water⁹⁰
- De richtlijn grondwater⁹¹
- Een (nieuwe) richtlijn grondwater⁹²
- De Habitatrichtlijn⁹³
- Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn⁹⁴
- De richtlijn milieuaansprakelijkheid⁹⁵
- Het voorstel voor een richtlijn bodem⁹⁶

⁸⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad voor een kaderrichtlijn voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van de richtlijn 2004/35/EG (richtlijn 2006 (COM) 232), zie Toelichting op het voorstel, p. 2.

⁸⁸ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

⁸⁹ Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen.

⁹⁰ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

⁹¹ Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen.

⁹² Richtlijn 2006/118/EG betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (L 372/19).

⁹³ Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7. De richtlijn is laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 97/62/EG.

⁹⁴ Richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.

⁹⁵ Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

⁹⁶ Dit is de hiervoor besproken richtlijn milieuaansprakelijkheid.

Bij elke richtlijn die wordt onderzocht, worden aan de hand van de tekst van de richtlijn, literatuur en jurisprudentie de volgende vragen beantwoord:

- welk instrument mogelijk bodembeschermende effecten kan hebben en hoe kan het instrument worden gekarakteriseerd;
- welke handelingen onder de reikwijdte van de richtlijn vallen;
- op welk gedeelte van de bodem de richtlijn ziet of effecten kan hebben;
- welke belangen de richtlijn of het instrument beoogt te beschermen en
- wie de normadressaat is (tot wie de regulering is / zal zijn gericht) en wie het bevoegd gezag is (wie is bevoegd met de uitvoering).

Richtlijnen geven in de meeste gevallen ruimte aan de lidstaten om vorm en middelen te kiezen om de resultaten te bereiken. Om die reden zijn de resultaten van dit deel van de inventarisatie op onderdelen minder eenduidig.

A.2 Richtlijnen die in werking zijn getreden

2.1 IPPC-richtlijn

Inleiding

De IPPC-richtlijn⁹⁷ ziet op de regulering van bepaalde industriële installaties. De IPPC-richtlijn bevat voornamelijk voorschriften met betrekking tot de vergunningaanvraag en de vergunningverlening. Uiteindelijk is het de bedoeling dat in installaties 'de beste beschikbare technieken' zoals gedefinieerd in artikel 2 van de richtlijn worden toegepast.

De IPPC-richtlijn ziet mede op de bescherming van de bodem. Zo staat in artikel 1 IPPC-richtlijn (doel en toepassingsgebied) onder andere dat de richtlijn maatregelen bevat ter voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, beperking van emissies door de in bijlage I genoemde activiteiten in lucht, water en bodem, met inbegrip van maatregelen voor afvalstoffen, om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.

Instrument

De lidstaten moeten de nodige maatregelen treffen ervoor te zorgen dat er geen nieuwe installaties worden geëxploiteerd zonder vergunning overeenkomstig de IPPC-richtlijn. Bestaande installaties moeten vanaf eind oktober 2007 conform (een aantal eisen van) de richtlijn in werking zijn (artikel 5).

Welke handelingen?

De richtlijn ziet op de regulering van 'installaties'. Een installatie is in de richtlijn gedefinieerd als 'een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I vermelde activiteiten en processen alsmede andere daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging' (artikel 2). In bijlage I van de richtlijn zijn de

⁹⁷ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

volgende categorieën van industriële activiteiten genoemd: energie-industrie, productie en verwerking van metalen, minerale industrie, chemische industrie, afvalbeheer en overige activiteiten. Onder die laatste categorie vallen bijvoorbeeld ook installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij.

Welk gedeelte van de bodem?

De richtlijn ziet op geïntegreerde milieubescherming met betrekking tot lucht, water en bodem. In de richtlijn staat niet op welke gedeelte van de bodem de richtlijn ziet. Er staat evenmin een beperking met betrekking tot de reikwijdte van de bodem. Gelet op de definitie van emissie en de definitie van verontreiniging lijkt 'bodem' ruim te moeten worden uitgelegd. Bodem valt onder de reikwijdte van de richtlijn voor zover er stoffen, trillingen, warmte of geluid komt door menselijke activiteiten.

Emissie is gedefinieerd als 'de directe of indirecte lozing, uit puntbronnen of diffuse bronnen van de installatie, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem' (artikel 2).

Verontreiniging is gedefinieerd als 'de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiele goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan' (artikel 2).

Uit artikel 9 lid 3 volgt in elk geval dat grondwater ook onder de reikwijdte van de richtlijn valt. In dat artikellid staat namelijk dat de vergunning zonodig passende voorschriften bevat ter bescherming van de bodem en grondwater (artikel 9 lid 3).

Welke belangen?

Het doel van de richtlijn is om uiteindelijk een hoog niveau van bescherming voor het milieu in zijn geheel te bereiken (zie bijvoorbeeld artikel 1). De doelstelling is aldus ruim omschreven. In de richtlijn staat niet wat 'het milieu in zijn geheel' omvat, maar daaronder valt in elk geval:

- de gezondheid van de mens;
- de milieukwaliteit;
- materiele goederen;
- de belevingswaarde van het milieu en
- milieugebruik.

Ook in de hiervoor opgenomen definitie van 'verontreiniging' worden deze aspecten genoemd.

De richtlijn beoogt verschillende belangen te beschermen en het bodembelang valt daar zeker onder. In de preambule van de richtlijn staat meerdere malen dat de richtlijn een geïntegreerde milieubescherming met betrekking tot lucht, water en bodem beoogt. Omdat het bodembelang niet het enige belang is dat de richtlijn beoogt te beschermen, bestaat de kans dat dat belang in concreto het onderspit

delft. Het is echter juist de bedoeling van de IPPC-richtlijn te voorkomen dat emissies van het ene compartiment worden overgeheveld naar het andere compartiment.

In de preambule staat dat er communautaire wetgeving bestaat inzake de bestrijding van luchtverontreiniging en het voorkomen of tot een minimum beperken van het lozen van gevaarlijke stoffen in het water. Soortgelijke communautaire wetgeving die op het voorkomen of tot een minimum beperken van emissies in de bodem is gericht, ontbreekt vooralsnog. Afzonderlijke initiatieven ter bestrijding van emissies in de lucht, het water of de bodem kunnen ertoe leiden dat verontreiniging van het ene milieucompartiment naar het andere worden overgeheveld, in plaats van dat het milieu in zijn geheel wordt beschermd.⁹⁸

Uiteindelijk moet het milieu een hoog niveau van bescherming voor het milieu in zijn geheel worden bereikt.

BREF-documenten

Bij de bepaling van de beste beschikbare technieken moet ingevolge bijlage IV *'rekening worden gehouden'* met de door de Commissie krachtens artikel 16 lid 2 IPPC-richtlijn of door internationale organisaties bekend gemaakte informatie. Ingevolge artikel 16 lid 2 organiseert de Commissie de uitwisseling van informatie tussen de Lid-Staten en de betrokken bedrijfstakken over de beste beschikbare technieken, de daarmee samenhangende controlevoorschriften en de ontwikkelingen op dat gebied. Een Europees bureau voor de geïntegreerde preventie en bestrijding van de verontreiniging (EIPPCB) ondersteunt de commissie wetenschappelijk en technisch bij de informatie-uitwisseling.⁹⁹ De informatie-uitwisseling gebeurt door middel van zogenaamde BREF-documenten.¹⁰⁰

In de BREF-documenten zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot bodembescherming.

In het BREF-document van de 'pulp en papier industrie' gaat bijvoorbeeld paragraaf 2.2.2.8 over emissie naar bodem en grondwater.¹⁰¹ In die paragraaf staat onder andere dat als voldoende maatregelen voor opslag en behandeling worden genomen 'pulp en papier industrie' geen gevaarlijke / ernstige gevolgen voor de bodem en grondwater ontstaan. Daarnaast zijn maatregelen beschreven die bodem en grondwaterverontreiniging voorkomen, zoals dat containers met een enkelwandige ondergrond niet voldoende zijn ter bescherming van de bodem en grondwater de faciliteiten zodanig

⁹⁸ Overweging 6, 7 en 8 van de preambule van de IPPC-richtlijn.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld hun website <http://eippcb.jrc.es>.

¹⁰⁰ Bijlage IV aanhef en onder 12 IPPC-richtlijn.

¹⁰¹ 'Reference Document on Best Available Techniques in the Pulp and Paper Industry', December 2001, p. 57. Het document is te raadplegen via de internetsite <http://eippcb.jrc.es>.

ontwerpen en in werking hebben dat mogelijke vervuiling niet kan ontsnappen.

In het BREF document 'op- en overslag van bulkgoederen' staan in de paragraaf waarin technieken zijn beschreven die te overwegen zijn bij de vaststelling van de beste beschikbare techniek in verschillende subparagrafen maatregelen gericht op de bescherming van de bodem.¹⁰²

Normadressaat en bevoegd gezag

De lidstaten moeten er voor zorg dragen dat er voor de exploitant van de installatie bepaalde maatregelen gelden die in de richtlijn staan. Een "exploitant" is 'elke natuurlijke of rechtspersoon die de installatie exploiteert of bezit, of, indien de nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet, aan wie economische beschikkingsmacht over de technische werking is overgedragen' (artikel 2 lid 12). De economische beschikkingsmacht over de technische werking van de installatie is aldus bepalend.

De bevoegde autoriteit is 'de autoriteit, de autoriteiten of de instanties die krachtens de wetgeving van de Lid-Staten belast is (zijn) met de uitvoering van de uit deze richtlijn voortvloeiende taken' (artikel 2 lid 8).

A.2.2 Kaderrichtlijn Afval

Inleiding

De kaderrichtlijn afvalstoffen 2006/12/EG¹⁰³ vervangt de richtlijn 75/442/EEG. De laatstgenoemde richtlijn was namelijk herhaaldelijk en ingrijpend gewijzigd. Vanwege de duidelijkheid en de rationele ordening van de tekst is tot codificatie van de richtlijn 2006/12/EG overgegaan (preambule onder 1). Hoewel de kaderrichtlijn niet primair gericht is op de bescherming van de bodem, kan de richtlijn toch bodembeschermende effecten hebben. De bodem kan namelijk worden verontreinigd door afval en de kaderrichtlijn ziet op de regulering van afval.

Instrument

De richtlijn bevat verschillende instrumenten. De richtlijn legt de lidstaten onder andere de verplichting op er voor zorg te dragen dat afval wordt verwerkt zonder de gezondheid van de mens in gevaar te brengen of het milieu te schaden en tot het treffen van maatregelen om preventie en nuttige toepassing te bevorderen (artikel 4). Daarom bevat de richtlijn een verplichting voor een inzamelvergunning of registratie voor het inzamelen en verwerken van afval (artikel 9-12), een verplichting voor een afvalstoffenregister (artikel 14) en een verplichting tot het opstellen van afvalbeheerplannen (artikel 7).

¹⁰² 'Reference Document on Best Available Techniques on Emissions from storage', July 2006, paragraaf 4. Het document is te raadplegen via de internetsite <http://eippcb.jrc.es>.

¹⁰³ Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen.

Welke handelingen?

Voor de reikwijdte van de richtlijn zijn in het bijzonder de begrippen 'verwijdering' en 'nuttige toepassing' van belang. Onder verwijdering (artikel 1 onder e) vallen 'alle in bijlage II A bedoelde handelingen'. Onder andere worden daar genoemd: storten op of in de bodem, uitrijden, injectie in de diepe grond, opslag in waterbekkens, verwijderen op speciaal ingerichte locaties, lozen in wateren behalve zeeën en oceanen, verbranding op het land en permanente opslag. Onder nuttige toepassing (artikel 1 onder f) vallen 'alle in bijlage II B bedoelde handelingen'. Genoemd zijn onder andere: hoofdgebruik als brandstof, terugwinning van oplosmiddelen, recycling en terugwinning van met name genoemde stoffen en het uitrijden van landbouwkundige of ecologische verbetering.

De inrichtingen en ondernemingen die een in bijlage II A bedoelde handeling verrichten moeten een vergunning hebben (artikel 9). Hetzelfde geldt voor inrichtingen en ondernemingen die een in bijlage IIB bedoelde handeling verrichten (artikel 10). De nuttige toepassing en verwijdering moet plaatsvinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en met name – en in het bijzonder in het kader van dit onderzoek van belang) zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora (artikel 4 lid 1 en onder a).

Het begrip 'inrichting' of 'onderneming' is niet gedefinieerd in de richtlijn. Waarschijnlijk moet met betrekking tot het begrip inrichting worden aangesloten bij het begrip inrichting in de zin van de Wm. De begrippen moeten niet restrictief worden uitgelegd. Volgens Tieman is wel een begrenzing gelegen in het beroeps- of bedrijfsmatige karakter van handelingen, omdat in artikel 9 wordt gesproken over inrichting en onderneming en in artikel 8 over (een kennelijk ruimer begrip) houder. Dat betekent dat artikel 9 niet op iedereen ziet die zich met die handelingen bezig houdt, maar alleen op diegenen die dat in beroeps- of bedrijfsmatig verband doen.¹⁰⁴

Iedere houder van afvalstoffen mag afvalstoffen slechts afgeven aan een particuliere of openbare ophaler of onderneming die de afvalstoffen verwijdert of nuttig toepast als bedoeld in de bijlage IIA en IIB. De enige andere mogelijkheid is dat de houder zelf zorgdraagt voor nuttige toepassing of verwijdering (artikel 8).

Inrichtingen of ondernemingen die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen of vervoeren of die ten behoeve van anderen regelingen treffen voor de verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen (handelaars of makelaars) dienen zich, indien zij niet aan een vergunning zijn onderworpen, bij de bevoegde instantie te registreren (artikel 12).

¹⁰⁴ J.R.C. Tieman, *Naar een nuttige toepassing van het begrip afvalstof. Over de betekenis en de toepassing van kernbegrippen van internationaal, Europees en Nederlands afvalstoffenrecht* (diss. UU), Kluwer: 2003, p. 132. Tieman schrijft weliswaar over de begrippen in de 'oude' afvalstoffenrichtlijn 75/442, maar het is niet aannemelijk dat de nieuwe richtlijn op deze punten beoogt af te wijken.

Op grond van de Texaco-uitspraak¹⁰⁵ is de milieuaansprakelijkheid op grond van Europese wetgeving aanmerkelijk uitgebreid. In die zaak oordeelde het Europese Hof van Justitie dat vooralsnog elk onbedoeld of bedoeld in bodem en water terechtgekomen stof die daar niet thuis hoort als afvalstof wordt beschouwd en is ook de bodem en het water waarin zich de stof bevindt een afvalstof. Diegene die verantwoordelijk is voor het feit dat een stof in de bodem of het water terecht is gekomen, is als houder van een afvalstof verplicht de afvalstof weer te verwijderen.

Welk gedeelte van de bodem?

In de richtlijn is niet expliciet aangegeven op welk gedeelte van de bodem de richtlijn ziet. Uit het feit dat ‘storten op of in de bodem’ en ‘injectie in de diepe ondergrond’ als verwijderingshandelingen zijn aangewezen, blijkt dat de bescherming van de richtlijn ook tot diep in de bodem [of: ondergrond] reikt. De richtlijn bevat dienaangaande geen beperking. Het begrip bodem lijkt ruim te moeten worden uitgelegd.

Welke belangen?

De richtlijn beoogt de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen. In de preambule van de richtlijn staat namelijk dat iedere regeling op het gebied van het afvalbeheer als voornaamste doelstelling moet hebben de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling en de opslag en het storten van afvalstoffen (preambule onder 2).

Normadressaat en bevoegd gezag

Voor de houder van afvalstoffen en inrichtingen en ondernemingen die afval verwijderen of nuttig toepassen, kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd. In de richtlijn is ‘houder’ omschreven als ‘de producent van de afvalstoffen of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft’ (artikel 1 onder c).

Producent van de afvalstoffen is ‘elke persoon wiens activiteit afvalstoffen heeft voortgebracht (“eerste producent”) en/of elke persoon die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen heeft verricht die leiden tot wijziging in de aard of de samenstelling van die afvalstoffen (artikel 1 onder b).

Beheer is ‘inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting’ (artikel 1 onder d).

Volgens Tieman is houder van de afvalstoffen in elk geval ruimer dan de begrippen inrichting en onderneming, welke begrippen een bedrijfs- of beroepsmatig karakter impliceren.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Hof van Justitie 7 september 2004, Zaak C-1/03, TMA 2005-4, p. 150-155.

¹⁰⁶ J.R.C. Tieman, *Naar een nuttige toepassing van het begrip afvalstof. Over de betekenis en de toepassing van kernbegrippen van internationaal, Europees en Nederlands afvalstoffenrecht* (diss. UU), Kluwer: 2003, p. 132.

In artikel 6 van de richtlijn 75/442/EEG staat dat de lidstaten de bevoegde instanties moeten aanwijzen die belast zijn met de uitvoering van de richtlijn.

A.2.3 Kaderrichtlijn water

Inleiding

Op 22 december 2000 is de Kaderrichtlijn water in werking getreden.¹⁰⁷ Bij de bespreking van deze richtlijn is het van belang rekening te houden met het feit dat het een kaderrichtlijn is en dat er nog dochterrichtlijnen komen waarin bepaalde onderdelen nader worden uitgewerkt. De richtlijn biedt een kader voor communautaire maatregelen met betrekking tot het waterbeleid.

De verschillende bepalingen van de Kaderrichtlijn gaan op verschillende tijdstippen gelden. Per 2015 moeten de milieudoelstellingen zijn bereikt. Tot die tijd zal het regime van de huidige richtlijn 76/464/EEG blijven gelden.

Instrumenten

De Kaderrichtlijn water bevat verschillende verplichtingen. Zo moeten de lidstaten stroomgebiedsdistricten aanwijzen en zorgen voor de coördinatie van administratieve regelingen binnen de stroomgebiedsdistricten. Er zijn milieudoelstellingen opgenomen voor bijvoorbeeld oppervlaktewateren, voor grondwater en voor beschermde gebieden (artikel 4). Elke lidstaat moet er voor zorgdragen dat voor elk stroomgebiedsdistrict of op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict een analyse van kenmerken plaatsvindt, een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en grondwater en een economische analyse van het watergebruik (artikel 5). De lidstaten moeten zorgdragen voor een register van beschermde gebieden (artikel 6). Daarnaast zijn in de richtlijn onder andere nog bepalingen opgenomen voor drinkwateronttrekking gebruikt water (artikel 7), monitoring van de oppervlaktewatertoestand, de grondwatertoestand en beschermde gebieden (artikel 8), kostenterugwinning voor waterdiensten (artikel 9), gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen (artikel 10), maatregelenprogramma's (artikel 11), stroomgebiedbeheersplannen (artikel 13), voorlichting en raadpleging van het publiek (artikel 14), rapportering (artikel 15) en strategieën ter bestrijding van waterverontreiniging (artikel 16).

Welke handelingen?

De richtlijn bevat verschillende instrumenten die zien op verschillende handelingen.

De richtlijn beperkt zich niet tot een bepaald soort verontreiniging. Zij richt zich zowel op waterverontreiniging vanuit puntbronnen als vanuit diffuse bronnen.

Verontreiniging is gedefinieerd als: "de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen of warmte in lucht, water of bodem die de

¹⁰⁷ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

gezondheid van de mens of kwaliteit van aquatische ecosystemen of van rechtstreeks van aquatische ecosystemen afhankelijke terrestrische ecosystemen kunnen aantasten, schade berokkenen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kunnen aantasten of daaraan in de weg staan” (artikel 2 onder 33).

De richtlijn ziet eveneens op directe lozingen in het grondwater, hetgeen is gedefinieerd als de lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater zonder doorsijpeling door de bodem of de ondergrond (artikel 2 lid 32). In de maatregelenprogramma's moet een verbod worden opgenomen op de rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater onder voorbehoud van bepaalde met name genoemde bepalingen (artikel 11 lid 3 onder j). Onder andere is (in dat artikel) genoemd dat lidstaten toestemming mogen verlenen voor (her)injectie van bepaalde stoffen.

Welk gedeelte van de bodem?

De kaderrichtlijn ziet ook op grondwater (artikel 1). Grondwater wordt in de richtlijn omschreven als ‘al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of de ondergrond staat’ (artikel 2 lid 2).

Doordat de keuze voor een benadering is gebaseerd op stroomgebieden en de bescherming van oppervlaktewater en grondwater betekent eveneens dat ook de bescherming van de bodem en land onder de bescherming van de richtlijn valt.¹⁰⁸

Een lozing in het oppervlaktewater kan effecten hebben op de bodem. De waterkwaliteit kan immers effecten hebben op de onderwaterbodem. Ook kan de waterkwaliteit effecten hebben op de oevers.

Omdat de richtlijn een ruim toepassingsbereik heeft, is het aannemelijk dat de onderwaterbodem hier ook onder valt. In de richtlijn is over de (onder)waterbodem echter niets geregeld.

Welke belangen?

Met de richtlijn wordt beoogd het aquatisch milieu in de Gemeenschap in stand te houden en te verbeteren. Deze doelstelling betreft in de eerste plaats de kwaliteit van de betrokken wateren. Een “goede oppervlaktewatertoestand” omvat zowel chemische als ecologische aspecten (artikel 2 onder 18) en een “goede grondwatertoestand” alleen chemische aspecten (artikel 2 onder 20). Beheersing van de beschikbare hoeveelheid water is een bijkomend element bij het garanderen van een goede waterkwaliteit. Derhalve dienen ook maatregelen betreffende de kwantitatieve aspecten te worden getroffen met het oog op de doelstelling om een goede waterkwaliteit te waarborgen (preambule 19).

¹⁰⁸ H.F.M.W. van Rijswijk, Kopje-onder in de waterregelgeving. Actuele ontwikkelingen in het waterrecht, *NTER*, 2006, 280-289, i.h.b. p. 281.

Normadressaat en bevoegd gezag

De bevoegde autoriteit zijn één of meer autoriteiten die zijn aangewezen overeenkomstig artikel 3 lid 2 of lid 3 (artikel 2 lid 16). De lidstaten dragen zorg voor de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn binnen ieder stroomgebiedsdistrict op hun grondgebied voor een passende administratieve regeling en wijzen een passende bevoegde autoriteit aan (artikel 3 lid 2).

*A.2.4 Richtlijn grondwater*Inleiding

Inmiddels is er een nieuwe grondwaterrichtlijn (zie hierna). Omdat de implementatietermijn voor die richtlijn nog niet is verstreken, wordt de nu nog geldende grondwaterrichtlijn¹⁰⁹ hier nog wel besproken.

Instrument

De richtlijn legt de lidstaten de verplichting op ervoor zorg te dragen dat een vergunningensysteem voor bepaalde handelingen (artikelen 4 en 5) wordt ingevoerd. In de richtlijn is onder andere bepaald voor welke handelingen de vergunningplicht geldt, wat in de vergunning moet worden geregeld (artikelen 9 en 10) en dat moet worden gecontroleerd of de vergunningvoorwaarden worden nageleefd (artikel 13).

Welke handelingen?

De richtlijn ziet zowel op directe lozingen als op indirecte lozingen. Een directe lozing is gedefinieerd als: 'de inleiding van stoffen van lijst I of II in het grondwater zonder doorsijpeling door bodem of ondergrond' (artikel 1 lid 2 onder b).

Een indirecte lozing is: 'de inleiding van stoffen van lijst I of II in het grondwater na doorsijpeling door bodem of ondergrond' (artikel 1 lid 2 onder c).

Een verontreiniging is gedefinieerd als: 'het direct of indirect door de mens lozen van stoffen of energie in het grondwater, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens of de watervoorziening in gevaar wordt gebracht, het leveren en de ecosystemen in het water worden geschaad of andere vormen van rechtmatig gebruik van het water worden gehinderd' (artikel 1 lid 2 onder d).

In artikel 2 wordt een aantal handelingen uitgesloten van de werking van de richtlijn. De richtlijn is niet van toepassing op lozingen van huishoudelijk afvalwater van alleenstaande woningen die niet zijn aangesloten op een collectief rioleringssysteem en zijn gelegen buiten de gebieden die met het oog op de winning van water bestemd voor menselijke consumptie zijn beschermd (sub a). De richtlijn is evenmin van toepassing op lozingen ten aanzien waarvan door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat wordt geconstateerd dat zij stoffen van lijst I of II in zulk een geringe hoeveelheid en concentratie bevatten, dat elk gevaar voor een verslechtering van de kwaliteit van het ontvangende grondwater

¹⁰⁹ Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen.

nu of in de toekomst is uitgesloten (sub b) en evenmin op lozingen van radioactieve stoffen (sub c).

Welk gedeelte van de bodem?

Dat de richtlijn ook effecten op de bodem zal hebben, kan worden afgeleid uit de definitie van 'grondwater'. Grondwater is gedefinieerd als 'al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met bodem of ondergrond staat' (artikel 1 lid 2 onder a).

In de richtlijn staat niet op welk gedeelte van de bodem de effecten kunnen zien. Aangenomen kan worden, gelet op de reikwijdte van de richtlijn, dat dit de ondergrond betreft.

Welke belangen?

Het doel van de richtlijn is het voorkomen van verontreiniging van het grondwater door stoffen die behoren tot de families en groepen van stoffen die worden vermeld in lijst I of II van de bijlage, en het zoveel mogelijk beperken of beëindigen van de gevolgen van de bestaande verontreiniging (artikel 1 lid 1).

Normadressaat en bevoegd gezag

Uit de richtlijn kan worden afgeleid dat de te treffen maatregelen door de aanvrager van de vergunning moeten worden getroffen. In artikel 12 staat namelijk dat indien de aanvrager van een vergunning verklaart dat hij de hem op te leggen voorwaarden niet zal kunnen naleven of indien dat door de bevoegde instantie wordt vastgesteld, de vergunning moet worden geweigerd. Bevoegd gezag is de bevoegde instantie van de lidstaat. Niet is bepaald wie dat moet zijn.

A.2.5 De nieuwe grondwaterrichtlijn

Inleiding

Op 12 december 2006 is een nieuwe richtlijn betreffende de bescherming van het grondwater vastgesteld.¹¹⁰ Op uiterlijk 16 januari 2009 moeten de lidstaten aan deze richtlijn voldoen door in werking treding van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. De richtlijn is een dochter van de kaderrichtlijn water.

Instrument

De richtlijn bevat verplichtingen voor verschillende instrumenten: criteria voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwater (artikel 3), een procedure voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwater (artikel 4), vaststelling van significante en aanhoudende stijgende trends en het bepalen van het beginpunt voor omkeringen in trends (artikel 5) en maatregelen om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken (artikel 6).

¹¹⁰ Richtlijn 2006/118/EG betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (L 372/19).

Welke handelingen?

De richtlijn ziet niet specifiek op een bepaalde handeling. De richtlijn kan (uiteindelijk in de lidstaten) effecten hebben voor uiteenlopende handelingen. Vooraf is echter niet aan te geven voor welke handelingen. De richtlijn ziet onder andere op de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater (artikel 6). Daaronder wordt verstaan 'het als gevolg van menselijke activiteiten direct of indirect inbrengen van verontreinigende stoffen in het grondwater' (artikel 2 onder 4). Uiteindelijk kan de richtlijn effecten hebben voor alle handelingen die de kwaliteit van het grondwater verslechteren. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat de lidstaten (door middel van maatregelenprogramma's) de omkering van trends bewerkstelligen die een significant schaderisico opleveren voor de kwaliteit van de aquatische of terrestrische ecosystemen, de menselijke gezondheid of voor het rechtmatig gebruik, feitelijk of potentieel, van het watermilieu, teneinde verontreiniging geleidelijk te verminderen en te voorkomen dat de toestand van het grondwater achteruit gaat (artikel 5 lid 2). Daarnaast is bepaald dat maatregelen moeten worden genomen om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken (artikel 6). Wel bevat de richtlijn de mogelijkheid om onder andere uitzonderingen te maken voor de inbreng van verontreinigende stoffen die het resultaat zijn van op grond van de (artikel 11 lid 3 onder j) Kaderrichtlijn water toegestane directe lozingen of het gevolg zijn van ongevallen of uitzonderlijke omstandigheden van natuurlijke oorsprong die redelijkerwijs niet te voorzien, te voorkomen of te mitigeren waren (artikel 6 lid 3).

Welk gedeelte van de bodem?

De richtlijn ziet niet specifiek op de bodem, maar de regulering ervan kan wel effecten voor de bodem hebben. Omdat de richtlijn ziet op het reguleren van grondwater, zal de richtlijn vooral effecten hebben op de waterbodem en het diepe gedeelte van de bodem.

Welke belangen?

Het doel van de richtlijn wordt omschreven in artikel 1. De richtlijn ziet op het voorkomen en beheersen van grondwaterverontreiniging (als bedoeld in artikel 17 leden 1 en 2 van de kaderrichtlijn water (lid 1)). Daaronder valt ook de chemische toestand van het grondwater (lid 1 onder a). Daarnaast worden de bepalingen van de Kaderrichtlijn water die zien op het voorkomen of beperken van de inbreng van verontreinigende stoffen in grondwater aangevuld en wordt beoogd de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen (lid 2).

Normadressaat en bevoegd gezag

In de richtlijn is niet specifiek bepaald wie het bevoegd gezag moet zijn en tot wie de bepalingen zich (in de lidstaten) richten.

A.2.6 Habitatrichtlijn

Inleiding

De richtlijn inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna¹¹¹, ook wel de Habitatrichtlijn genoemd, heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van biodiversiteit door het instandhouden van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europees grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is (artikel 2 Habitatrichtlijn).

Instrumenten

De habitatrichtlijn bevat instrumenten voor zowel de bescherming van soorten als voor de bescherming van gebieden. In dit onderzoek is alleen de bescherming van gebieden relevant. Voor de bescherming daarvan moeten lidstaten speciale beschermingszones aanwijzen.

Ingevolge artikel 4 lid 1 van de Habitatrichtlijn moeten lidstaten eerst een lijst aan de Europese Commissie overhandigen waarop de gebieden zijn opgenomen waarin de te beschermen habitattypen (bijvoorbeeld bepaalde duinen, heide of graslanden) of habitats van te beschermen soorten te vinden zijn. In bijlage I van de Habitatrichtlijn zijn typen natuurlijke habitats van communautair belang opgenomen voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is. In bijlage II van de Habitatrichtlijn zijn dieren- en plantensoorten opgenomen van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is. En in bijlage III zijn criteria opgenomen voor de selectie van gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang en als speciale beschermingszones. De Europese Commissie stelt een communautaire lijst van gebieden op. De lidstaten hebben vervolgens de plicht de gebieden op hun grondgebied aan te wijzen.

De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen. Deze behelzen zonodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen die beantwoorden aan ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen (artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn).

Welke handelingen?

De Lid-Staten moeten voor de aangewezen gebieden onder andere instandhoudingsmaatregelen treffen (artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn). Die maatregelen behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen die beantwoorden aan ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen. De

¹¹¹ Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PB L 206 van 22.7.1992, m blz. 7. De richtlijn is laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 97/62/EG.

verplichting tot instandhouding is een resultaatsverplichting voor de lidstaten. De lidstaten hebben een zekere beleidsvrijheid bij de keuze voor maatregelen.¹¹²

Ingevolge artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn moeten passende maatregelen worden getroffen om verslechtering van gebieden tegen te gaan teneinde de gebieden in een gunstige staat van instandhouding te houden. Dit is een ruime verplichting en geeft een verplichting om indien nodig op te treden tegen bestaand gebruik van gebieden waarvoor geen toestemming is vereist, tegen niet opzettelijke gebeurtenissen en achteruitgang door natuurlijke processen.¹¹³

Voor plannen en projecten is bepaald dat een 'passende beoordeling' moet worden gemaakt (artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn).

Welk gedeelte van de bodem?

De habitatrichtlijn ziet op bepaalde gebieden. In de aangewezen gebieden valt de bodem onder de reikwijdte van de richtlijn. Een gebied is gedefinieerd als 'een geografisch bepaalde zone, waarvan de oppervlakte duidelijk is afgebakend' (artikel 1 onder i Habitatrichtlijn).

Bij de lijst die de Lid-Staten aan de Commissie ingevolge artikel 4 lid 1 Habitatrichtlijn moeten verzenden, moet informatie over het gebied worden verstrekt. De informatie omvat een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied alsmede de gegevens die zijn verkregen uit toepassing van de in bijlage III vermelde criteria (artikel 4 lid 1 Habitatrichtlijn).

Welke belangen?

De Habitatrichtlijn beoogt de biologische diversiteit te waarborgen door instandhouding van natuurlijke habitats en wilde flora- en fauna. Natuurlijke habitats is gedefinieerd als 'land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, die zowel geheel natuurlijk als half natuurlijk kunnen zijn' (artikel 1 onder b).

Normadressaat en bevoegd gezag

De Lid-Staten zijn ingevolge artikel 4 van de Habitatrichtlijn verplicht de gebieden aan te wijzen.

A.2.7 Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn

A.2.7.1 Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn

Inleiding

In de richtlijn 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen staat centraal het wegnemen van handelsbelemmeringen tussen de lidstaten, zowel voor de gewasbeschermingsmiddelen als voor de daarmee behandelde

¹¹² Ch.W. Backes, P.J.J. van Buuren, A.A. Freriks, *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht*, Den Haag 2004, p. 94.

¹¹³ R. Uylenburg, *De natuurbeschermingswet 1998 in uitvoering*, TO 2006, p. 16-17.

landbouwproducten, én het bereiken van een hoog beschermingsniveau met het oog op neveneffecten van de gewasbeschermingsmiddelen.

Welke handelingen?

Richtlijn 91/414 heeft betrekking op de toelating, het op de markt brengen, het gebruik en de controle van gewasbeschermingsmiddelen (art. 1 richtlijn). De richtlijn bevat een beoordelings- en besluitvormingsstelsel voor het toetsen van de werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen en van de gewasbeschermingsmiddelen, voordat zij op de markt komen. Na afloop van een toelatingstermijn voor een gewasbeschermingsmiddel dient opnieuw een beoordeling plaats te vinden, ter toetsing aan recente technisch/wetenschappelijke ontwikkelingen.

De richtlijn bevat in de bijlagen II en III dossiervereisten voor de door toelatingaanvragers te leveren dossiers. Deze vereisten hebben mede betrekking op effecten van gewasbeschermingsmiddelen op de bodem. De richtlijn bevat ook 'Uniforme beginselen' (bijlage VI; richtlijn 97/57/EG) voor de beoordeling en besluitvorming door de lidstaten. De beoordelingscriteria voor de bodem hebben onder meer betrekking op persistentie in de bodem, effecten op bodemmicro-organismen en uitspoeling naar het grondwater. De risicobeoordeling vindt doorgaans plaats op basis van modellen. Bij de beoordeling wordt uitgegaan van gebruik overeenkomstig de toelatingsvoorschriften.

Welk gedeelte van de bodem?

De richtlijn en de beginselen maken geen onderscheid naar gedeelte van de bodem. De concentratienorm voor het grondwater heeft betrekking op alle grondwater. Bij de risicobeoordeling zullen met betrekking tot typen bodem of delen van de bodem aannames worden gedaan en keuzes worden gemaakt.

De beschermingsdoelstelling betreft ook de bodem. De bodem is onderdeel van het begrip 'milieu' en gewasbeschermingsmiddelen mogen, uitgaande van normale omstandigheden waaronder het middel kan worden gebruikt, geen voor het milieu onaanvaardbaar effect hebben (art. 4 lid 1 richtlijn 91/414). Ook het grondwater maakt deel uit van het begrip milieu. De bescherming van het grondwater heeft binnen de richtlijn niet alleen een plaats binnen de milieueffecten maar ook binnen de gezondheidsaspecten. Daarop mag het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel geen schadelijke uitwerking hebben. Omdat de gewasbeschermingsmiddelen geen onaanvaardbare effecten voor het milieu mogen hebben, reikt het bodembegrip vermoedelijk zover als ook de schadelijke effecten kunnen reiken in de bodem.

Welke belangen?

De richtlijn heeft als rechtsbasis art. 43 EG (huidig art. 37 EG) inzake het landbouwbeleid. Het opheffen van de belemmeringen voor de interne markt en de bescherming van mens en milieu zijn de centrale doelstellingen. De bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu dient daarbij voorrang te hebben op het streven naar een betere plantaardige productie, aldus overweging 9 van de richtlijn.

De belangen van de richtlijn worden weerspiegeld in de toelatingscriteria (art. 4). De bodem maakt daarbij deel uit van het begrip milieu. Het grondwater maakt zowel deel uit van het begrip milieu als van het onderdeel gezondheid.

De richtlijn bevat een ontheffingsmogelijkheid op basis waarvan niet toegelaten middelen toch tijdelijk kunnen worden toegepast ingeval van onvoorziene noodsituaties voor de landbouw. Daarnaast zijn in Commissieverordeningen in het kader van uitvoeringsprogramma's zogenaamde 'essential use'-bepalingen opgenomen, op basis waarvan middelen die niet aan bepaalde criteria voldoen toch tijdelijk kunnen worden toegepast, met het oog op landbouwbelangen.

Normadressaat en bevoegd gezag

De besluiten over de opneming van (in de richtlijnbijlage) werkzame stoffen worden op EG-niveau genomen. In beginsel zijn dit EG-Commissiebesluiten, op basis van een Comitéprocedure (art. 6 richtlijn). De besluiten over de toelating van de middelen worden op nationaal niveau genomen (art. 3 en 9 richtlijn). In Nederland is het bevoegd gezag het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen.

De toelating moet geschieden door of namens degene die er verantwoordelijk voor is dat het middel voor het eerste op het grondgebied van een lidstaat op de markt wordt gebracht (artikel 9 lid 1).

De richtlijn, die met het oog op de beoordeling van de stoffen een zeer lange overgangsregeling kent, is geïmplementeerd in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

A.2.7.2 Toekomstige regelgeving?

In het kader van de Thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden¹¹⁴ heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een Gewasbeschermingsmiddelen verordening¹¹⁵ en voor een richtlijn ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (COM(2006) 373).

Met het oog op de bescherming van de bodem is onder meer van belang dat in de richtlijn speciale aandacht wordt besteed aan – onder meer – keuring van apparatuur, sproeien vanuit de lucht, vermindering van gebruik in kwetsbare gebieden en geïntegreerde bestrijding. Wel moet hierbij bedacht worden dat het een kaderrichtlijn is die een basis beoogt te bieden en dat daarin geen harde normen worden vastgelegd. Omdat de behandeling van het Commissievoorstel nog in een beginstadium verkeert, wordt op deze voorstellen niet verder ingegaan.

¹¹⁴ COM (2006, 372 def.

¹¹⁵ COM (2006) 388.

A.2.8 Richtlijn milieuaansprakelijkheid

Inleiding

Op 21 april 2004 heeft het Europees Parlement en de Raad de richtlijn milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade vastgesteld.¹¹⁶ De doelstelling van de richtlijn is het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader voor het voorkomen en herstellen van milieuschade tegen een redelijke kostprijs voor de samenleving (preambule onder 3). De richtlijn milieuaansprakelijkheid moet eind april 2007 zijn omgezet in Nederlands recht.

Instrument

De richtlijn voorziet in een risicoaansprakelijkheid voor milieuschade. Daarnaast moet een exploitant in bepaalde situaties onder andere preventie acties ondernemen en herstelmaatregelen treffen (artikel 5, 6 en 7). De exploitant draagt de kosten voor de overeenkomstig deze richtlijn genomen preventieve maatregelen en herstelmaatregelen (artikel 8).

Welke handelingen?

De richtlijn is van toepassing op milieuschade die wordt veroorzaakt door enige beroepsactiviteit genoemd in bijlage III alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten (artikel 3 lid 1 onder a).

"milieuschade": a) schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats, dat wil zeggen elke vorm van schade die aanmerkelijke negatieve effecten heeft op het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten of habitats. Of schade aanmerkelijk is, wordt bepaald aan de hand van de referentietoestand, rekening houdend met de criteria van bijlage I;

Schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats omvat niet de vooraf vastgestelde negatieve effecten van handelingen van een exploitant waarvoor de betrokken instanties uitdrukkelijk toestemming hebben gegeven in overeenstemming met bepalingen ter uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, of artikel 16 van Richtlijn 92/43/EEG, dan wel artikel 9 van Richtlijn 79/409/EEG, of, in het geval van niet onder het Gemeenschapsrecht vallende habitats en soorten, in overeenstemming met gelijkwaardige bepalingen van de nationale wetgeving betreffende natuurbehoud

Daarnaast is de richtlijn van toepassing op schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats die wordt veroorzaakt door enige andere beroepsactiviteit dan de in bijlage III genoemde, alsook op een onmiddellijke dreiging dat dergelijke schade ontstaat als gevolg van een van die activiteiten indien de exploitant schuld of nalatigheid kan worden verweten (artikel 3 lid 1 onder b).

¹¹⁶ Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

Een beroepsactiviteit is een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het particuliere, openbare, winstgevendende of niet-winstgevendende karakter daarvan (artikel 2 lid 7).

In bijlage III van de richtlijn zijn, kort gezegd, activiteiten genoemd die vallen onder de volgende richtlijnen:

- IPPC-richtlijn (96/61),
- de kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442),
- richtlijn gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG),
- richtlijn stortplaatsen voor afvalstoffen (99/31/EG),
- richtlijn verbrandingsinstallaties (90/76/EG),
- richtlijn 76/464/EEG,
- richtlijn 80/68/EEG (richtlijn grondwater),
- de kaderrichtlijn water (2000/60/EG),
- richtlijn 67/548/EEG,
- richtlijn 99/45/EG,
- richtlijn 91/414/EEG (gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn),
- de richtlijn 98/8/EG,
- de richtlijnen met betrekking tot vervoer 94/55/EG, 96/49/EG, 93/75/EEG,
- de richtlijn luchtverontreiniging industriële stookinstallaties 84/360/EEG,
- de richtlijn genetisch gemodificeerde micro-organismen 90/219/EEG,
- de richtlijn in de handel brengen genetisch gemodificeerde organismen 2001/18/EG en
- EVOA (EEG nr. 259/93).

De meeste van de hiervoor besproken richtlijnen zijn in deze opsomming opgenomen, met uitzondering van de Habitatrichtlijn en de (nieuwe) kaderrichtlijn grondwater.

De richtlijn is alleen van toepassing op milieuschade of op onmiddellijke dreiging van dergelijke schade als gevolg van diffuse verontreiniging waarbij oorzakelijk verband kan worden gelegd tussen de schade en de activiteiten van de individuele exploitanten (artikel 4 lid 5).

De richtlijn is niet van toepassing op een aantal in de richtlijn genoemde schade, zoals ten gevolge van oorlogshandelingen of een natuurverschijnsel dat uitzonderlijk, onontkoombaar en onafwendbaar is (artikel 4).

De richtlijn is niet van toepassing op historische verontreinigingen of schade die van voor de inwerkingtreding dateert (thematische strategie 2006 (COM) 231, p. 4). De richtlijn geldt dus niet voor schade die is veroorzaakt voor 30 april 2007.

In de eerder genoemde Texaco-uitspraak¹¹⁷ heeft het Hof van Justitie de milieuaansprakelijkheid uitgebreid. Als gezegd, oordeelde het Hof in die zaak dat vooralsnog elk onbedoeld of bedoeld in bodem en water terechtgekomen stof die daar niet thuis hoort als afvalstof wordt beschouwd en is ook de bodem en het water waarin zich de stof bevindt een afvalstof. Diegene die verantwoordelijk is

¹¹⁷ Hof van Justitie 7 september 2004, Zaak C-1/03, TMA 2005-4, p. 150-155.

voor het feit dat een stof in de bodem of het water terecht is gekomen is als houder van een afvalstof verplicht de afvalstof weer te verwijderen.

Welk gedeelte van de bodem?

De richtlijn ziet ook op bodemschade. Bodemschade is gedefinieerd als

‘elke vorm van bodemverontreiniging die een aanmerkelijk risico inhoudt voor negatieve effecten op de menselijke gezondheid, waarbij direct of indirect op, in of onder de bodem, stoffen, preparaten, organismen of micro-organismen zijn aangebracht’ (artikel 2 lid 1 onder c).

In de richtlijn is niet gedefinieerd wat onder ‘aanmerkelijk risico voor de menselijke gezondheid’ moet worden verstaan. De lidstaten en de rechters in de lidstaten en eventueel het Hof van Justitie zullen het begrip nader moeten invullen. In Nederland kan aansluiting worden gezocht bij lagere regelgeving en circulaire die op grond van de Wm zijn en worden uitgevaardigd, zoals de Circulaire bepaling saneringstijdstip voor gevallen van ernstige verontreiniging waarvoor sanering urgent is,¹¹⁸ de Circulaire Streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering¹¹⁹ alsmede de Circulaire Saneringregeling Wet Bodembescherming: beoordeling en afstemming.^{120, 121}

De definitie van bodemschade is eng, omdat daarvan alleen sprake is bij een aanmerkelijk risico voor de menselijke gezondheid.¹²² Backes, Van Dobben, Robbe en Dekker concluderen zelfs dat bodemschade zoals gedefinieerd onder de Richtlijn waarschijnlijk momenteel niet in Nederland voorkomt, en ook in de toekomst niet is te verwachten.¹²³

De praktische betekenis van de richtlijn in Nederland met betrekking tot bodemschade is daarom waarschijnlijk klein.

Welke belangen?

De richtlijn heeft ten doel een kader voor milieuaansprakelijkheid vast te stellen, op basis van het beginsel de vervuiler betaalt, voor het voorkomen van milieuschade (artikel 1).

Normadressaat en bevoegd gezag

De lidstaten moeten er zorg voor dragen dat een exploitant bepaalde maatregelen neemt, zoals preventieve acties en herstelmaatregelen en dat de exploitant de

¹¹⁸ Stcrt. 1997, 47.

¹¹⁹ Stcrt. 2000, 39.

¹²⁰ Stcrt. 1998, 4.

¹²¹ Ch.W. Backes, H.F. van Dobben, J. Robbe, H. Dekker, *Reikwijdte van de richtlijn milieuaansprakelijkheid*, Utrecht (Celp/Nilos), november 2005, p. 25-26.

¹²² Zie ook Ch.W. Backes, H.F. van Dobben, J. Robbe, H. Dekker, *Reikwijdte van de richtlijn milieuaansprakelijkheid*, Utrecht (Celp/Nilos), november 2005, p. 34.

¹²³ Zie ook Ch.W. Backes, H.F. van Dobben, J. Robbe, H. Dekker, *Reikwijdte van de richtlijn milieuaansprakelijkheid*, Utrecht (Celp/Nilos), november 2005, p. 41.

kosten van preventie en verhaal draagt. Een 'exploitant' is een particuliere of openbare natuurlijke persoon of rechtspersoon die de beroepsactiviteit verricht of regelt, of, als dit in de nationale wetgeving is bepaald, aan wie doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een dergelijke activiteit is overgedragen, met inbegrip van de houder van een vergunning of toelating voor het verrichten van een dergelijke activiteit of de persoon die een dergelijke activiteit laat registreren of er kennisgeving van doet (artikel 2 lid 6). Bepalend is aldus de doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een activiteit. Volgens Betlem wordt beslissend de reikwijdte van 'verrichten of regelen van beroepsactiviteit'. Wat volgens Betlem wil zeggen zeggenschap uitoefenen / beheersen van de activiteit.¹²⁴

A.3. Voorstel voor een richtlijn bodem

A.3.1 Inleiding

Op 22 september 2006 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad een kaderrichtlijn vastgesteld voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van de richtlijn 2004/35/EG¹²⁵ (richtlijn 2006 (COM) 232). De Commissie geeft in de toelichting op het voorstel aan dat er uit beschikbare informatie naar voren komt dat er zich de jongste decennia een significante intensivering van de processen van bodemaantasting heeft voorgedaan en dat er aanwijzingen zijn dat deze zullen toenemen als er geen actie wordt ondernomen. Specifieke communautaire wetgeving inzake de bodembescherming is er vooralsnog niet en de Commissie wil deze lacune opvullen.¹²⁶ De Commissie voert daartoe het volgende aan. Er is weliswaar in vigerende communautaire wetgeving reeds een groot aantal bepalingen op gebieden zoals water, afvalstoffen, chemische stoffen, preventie van industriële verontreiniging, natuurbescherming en bestrijdingsmiddelen die kunnen bijdragen aan de bescherming van de bodem. Maar deze bestaande bepalingen zullen echter, zelfs als zij volledig ten uitvoer worden gelegd, wegens hun uiteenlopende oogmerken en toepassingsgebieden en wegens het feit dat zij vaak op de vrijwaring van andere milieucompartimenten zijn toegespitst, slechts een fragmentarische en onvolledige bescherming van de bodem opleveren. Zij bestrijken immers niet alle bodemtypes en evenmin alle bekende bedreigingen voor de bodem, aldus de Commissie.¹²⁷

De voorgestelde richtlijn is gericht op de bescherming van de bodem en het behoud van het vermogen van de bodem om zijn ecologische, economische, maatschappelijke en culturele functies te vervullen.¹²⁸

Volgens de Commissie kunnen de doelstellingen van het voorstel niet voldoende door de lidstaten worden bereikt vanwege enkele hierna te noemen redenen.

¹²⁴ G. Betlem, De rol en de betekenis van 'exploitant-aansprakelijkheid', TMA 2005-5, p. 171-176, i.h.b. p. 173.

¹²⁵ Dit is de hiervoor besproken richtlijn milieuaansprakelijkheid.

¹²⁶ COM (2006) 232, p. 2.

¹²⁷ COM (2006) 232, p. 3.

¹²⁸ COM (2006) 232, p. 3.

Bodemaantasting in één lidstaat kan namelijk grensoverschrijdende consequenties hebben. Grote verschillen tussen bodembeschermingsmaatregelen in de lidstaten kunnen er in bepaalde gevallen toe leiden dat bedrijven aan sterk verschillende wettelijke verplichtingen moet voldoen. En de opname van verontreinigende stoffen in de bodem door voedsel- en voedergewassen kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van producten die vrij worden verhandeld op de interne markt waardoor een risico voor de gezondheid van mensen of dieren zou kunnen ontstaan. Volgens de Commissie bestaat er vanwege de hiervoor genoemde redenen geen strijd met het subsidiariteitsbeginsel.¹²⁹

A.3.2. De reikwijdte

Instrumenten

Met betrekking tot de bescherming van de bodem bevat het voorstel verschillende instrumenten. De lidstaten zien er op toe dat bodemeigenaren die activiteiten ontplooiën die effecten op de bodem hebben waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij de in artikel 1 lid 1 genoemde bodemfuncties (die hierna onder 'welke belangen' worden geciteerd) in aanzienlijke mate zullen belemmeren, verplicht worden voorzorgsmaatregelen te nemen om deze schadelijke effecten te voorkomen of te minimaliseren (artikel 4).

Met het oog op de instandhouding van de in artikel 1 lid 1 genoemde bodemfuncties nemen de lidstaten passende en evenredige maatregelen ter beperking van de opzettelijke of onopzettelijke introductie van gevaarlijke stoffen op of in de bodem, behalve wanneer die het gevolg is van bepaalde natuurverschijnselen (artikel 9).

Lidstaten moeten voor bepaalde locaties een inventarisatie maken van verontreinigende locaties (artikelen 10 en 11). Er moet een periodieke herziening van de inventarisatie plaatsvinden (artikel 10 lid 2). Wanneer een locatie wordt verkocht waar een in bijlage II genoemde potentieel verontreinigende activiteit plaatsvindt of heeft plaatsgevonden, zien lidstaten er op toe dat de eigenaar van die locatie of de potentiële koper een bodemrapport ter beschikking stelt van de bevoegde instantie en van de andere partij bij de transactie (artikel 12).

Daarnaast bevat de richtlijn in deel 2 bepalingen betrekking tot sanering. Daarop wordt hier verder niet ingegaan.

Welke handelingen?

In bijlage II van het voorstel is een lijst opgenomen van potentieel bodemverontreinigende activiteiten. Onder andere zijn genoemd: inrichtingen waar een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, luchthavens, havens, voormalige militaire oefenterreinen, benzine stations, chemische wasserijen en pijpleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Welk gedeelte van de bodem?

De richtlijn is van toepassing op de bodem die de bovenste laag van de aardkorst vormt en die begrensd is door het aardoppervlak enerzijds en het vaste gesteente

¹²⁹ COM (2006) 232, p. 7.

anderzijds, met uitzondering van het grondwater als omschreven in artikel 2 punt 2 van richtlijn 2000/60/EG (artikel 1 lid 2 van het voorstel).

Welke belangen?

De richtlijn stelt een kader vast voor de bescherming van de bodem en het behoud van het vermogen van de bodem om alle hierna genoemde ecologische, economische, maatschappelijke en culturele functies te vervullen:

- a. producent van biomassa, met name in de landbouw en de bosbouw;
 - b. medium voor de opslag, filtering en omzetting van voedingsstoffen, chemische stoffen en water;
 - c. reservoir van biodiversiteit, met name van habitat, soorten en genen;
 - d. fysiek en cultureel milieu voor de mens en voor menselijke activiteiten;
 - e. bron van grondstoffen;
 - f. koolstofreservoir;
 - g. archief van het geologische en archeologisch erfgoed.
- (artikel 1 lid 1)

Normadressaat en bevoegd gezag

De lidstaten zien er op toe dat bepaalde bodemeigenaren voorzorgsmaatregelen nemen. De andere bepalingen van de richtlijn bevatten nog enkel verplichtingen die gevolgen voor de lidstaten zelf hebben (artikel 4 van het voorstel). Wanneer een locatie wordt verkocht waar een in bijlage II genoemde potentieel verontreinigende activiteit plaatsvindt of heeft plaatsgevonden, zien de lidstaten er op toe dat de eigenaar van die locatie of de potentiële koper een bodemrapport ter beschikking stelt van de bevoegde instantie en van de andere partij bij de transactie (artikel 12 van het voorstel).

De lidstaten nemen passende maatregelen om het publiek beter bewust te maken van het belang van de bodem voor het voortbestaan van de mens en de ecosystemen en om de overdracht van kennis en ervaring met het oog op duurzaam bodemgebruik te bevorderen (artikel 15 van het voorstel).

De lidstaten wijzen met betrekking tot de inventaris van verontreinigende locaties een bevoegde instantie aan die verantwoordelijk is voor de inventarisatie van de verontreinigde locaties (artikel 11 van het voorstel).

B: Een beschrijving van nationale bestuursrechtelijke instrumenten met een bodembeschermend effect

B.1 Inleiding

Er zijn verschillende instrumenten die de bodem kunnen beschermen en/of die bodembeschermende effecten kunnen hebben. De instrumenten zijn te vinden in verschillende wetten binnen verschillende sporen; zowel binnen het ruimtelijke ordening- water- en milieuspoor.

In dit hoofdstuk worden de in de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving bestaande instrumenten beschreven die bodembeschermende effecten kunnen hebben.

De onderzochte wetgeving hebben wij onderverdeeld in de volgende categorieën: algemeen, bodem, water, stoffen en bestrijdingsmiddelen, natuurbescherming, ruimtelijke ordening en overig.

- Algemeen:	Wm, concept activiteiten-amvb, Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
- Bodem:	Wbb
- Water:	Wvo, Gww, Wwh, wetsvoorstel Waterwet
- Meststoffen en bestrijdingsmiddelen:	Meststoffenwet, Bestrijdingsmiddelenwet
- Natuurbescherming:	Nbw 1998
- Ruimtelijke ordening:	WRO, Ww, Bsb, nieuwe Wro
- Overig	Mijnbouwwet en Ontgrondingenwet

Als gezegd wordt de reikwijdte van de instrumenten onderzocht. Onder reikwijdte verstaan wij de handelingen die worden gereguleerd, het gedeelte van de bodem waarop de regulering effecten kan hebben en de belangen die het instrument of de wet beschermt. Aan de hand van geldende wetgeving, parlementaire geschiedenis, (beperkt) jurisprudentie en (juridische) literatuur zijn met betrekking tot de hierboven genoemde wetten voor zover mogelijk de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- hoe kan het instrument worden gekarakteriseerd,
- op welke handelingen ziet het instrument,
- op welk gedeelte van de bodem ziet het instrument,
- welke belangen beoogt het instrument te beschermen,
- wie is het bevoegd gezag en wie is de normadressaat.

Om het antwoord op de vraag met betrekking tot de belangen die het instrument beoogt te beschermen te concretiseren, worden enkele voorbeeldvoorschriften van bijvoorbeeld een vergunning of een amvb beschreven.

Hierboven wordt opgemerkt dat de vragen 'voor zover mogelijk' worden beantwoord, omdat bepaalde vragen bij enkele van de instrumenten lastig te

beantwoorden zijn. Dit betreft met name de vraag op welk gedeelte van de bodem het instrument ziet. Dat is vooral het geval bij de instrumenten die niet primair op de bodembescherming zijn gericht, maar wel bodembeschermende effecten kunnen hebben zoals het bestemmingsplan. In de wet noch in de parlementaire geschiedenis van de WRO wordt bijvoorbeeld gesproken over het gedeelte van de bodem waarop het bestemmingsplan ziet.

Er zijn verschillende soorten instrumenten. In hoofdstuk 3 paragraaf 3.3.2 zijn enkele kenmerken van de soorten instrumenten beschreven.

B.3. Algemeen

B.3.1 Wbb

B.3.1.1 Inleiding instrumenten

In de Wbb zijn twee instrumenten te vinden die zien op de bescherming van de bodem. Dit betreft algemene regels (artikelen 6 tot en met 12 Wbb) en de zorgplicht (artikel 13 Wbb).

B.3.1.2 Amvb's

Welke handelingen?

Ingevolge de artikelen 6 Wbb tot en met 12 Wbb kunnen bij amvb in het belang van de bescherming van de bodem regels worden gesteld met betrekking tot het verrichten van bepaalde handelingen. In de genoemde artikelen is bepaald op welke handelingen die amvb's kunnen zien. In het belang van de bescherming van de bodem kunnen regels worden gesteld met betrekking tot:

- het verrichten van handelingen waarbij stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten op of in de bodem worden gebracht, ten einde deze aldaar te laten (artikel 6)
- het verrichten van handelingen waarbij stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, aan de bodem worden toegevoegd, ten einde de structuur of de kwaliteit van de bodem te beïnvloeden (artikel 7)
- het uitvoeren van werken op of in de bodem, waarbij ingrepen worden verricht of stoffen worden gebruikt, die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten (artikel 8)
- het transporteren van bij die maatregel aan te geven stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten (artikel 9)
- het verrichten van handelingen waarbij als nevengevolg stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, op of in de bodem geraken (artikel 10)
- met betrekking tot het verrichten van niet onder de artikelen 6 tot en met 10 vallende handelingen die erosie, verdichting of verzilting van de bodem tot gevolg kunnen hebben (artikel 11)
- het infiltreren van water in de zin van artikel 1 van de Grondwaterwet (Stb. 1981, 392) regels gesteld waarin wordt aangegeven (artikel 12)

In de artikelen 6, 7, 8, 9 en 10 wordt in het tweede lid bovendien – niet-limitatief – een aantal (nader omschreven) handelingen genoemd waarop de regels betrekking

kunnen hebben. De amvb's kunnen op zeer uiteenlopende handelingen zien. Vrijwel alle mogelijke bodemverontreinigende handelingen worden bestreken.¹³⁰

Op grond van de artikelen 6 tot en met 12 Wbb zijn de volgende amvb's opgesteld:

- Besluit gebruik meststoffen 1998¹³¹
- Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen¹³²
- Besluit opslaan ondergrondse tanks 1998 (BOOT 1998)¹³³
- Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming¹³⁴
- Lozingenbesluit bodembescherming¹³⁵
- Besluit tankstations milieubeheer¹³⁶
- Infiltratiebesluit bodembescherming¹³⁷
- Stortbesluit bodembescherming¹³⁸
- Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer¹³⁹
- Ontwerp-besluit houdende regels inzake bescherming van de bodem (Besluit bodemkwaliteit)¹⁴⁰

De amvb's worden kort besproken in paragraaf 3.1.3. Het is ons inziens mogelijk dat binnen de in de artikelen 6 tot en met 12 aangewezen onderwerpen nog meer amvb's worden opgesteld en dat derhalve meer handelingen worden gereguleerd door algemene regels dan thans het geval is. De Wbb staat daaraan niet in de weg.

De materiële normen voor de bescherming van de bodem staan derhalve niet in de Wbb zelf, maar in de op de Wbb gebaseerde algemene maatregelen van bestuur.

Onder handelingen valt ook nalaten.¹⁴¹ Dat wil zeggen dat om onder de omschrijving van de artikelen 6 Wbb tot en met 13 Wbb te vallen het niet enkel hoeft te gaan om alleen activiteiten. Ook bijvoorbeeld het nalaten bepaalde stoffen op te ruimen, valt onder 'handelingen'. Handelingen moet aldus ruim worden opgevat.

De zorgplicht van art. 13 Wbb is ook van toepassing op het nalaten restanten van hooi en stro waarin, zonder toedoen van betrokkene,

¹³⁰ Hoofddlijnen milieubestursrecht 2005, p. 199.

¹³¹ *Stb.* 1997, 601.

¹³² *Stb.* 1998, 86. Laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2005, 548.

¹³³ *Stb.* 1998, 414. Laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2005, 320.

¹³⁴ *Stb.* 1995, 567. Laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2005, 610.

¹³⁵ *Stb.* 1997, 649. Laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2002, 604.

¹³⁶ *Stb.* 1994, 53. Laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2005, 706.

¹³⁷ *Stb.* 1993, 233.

¹³⁸ *Stb.* 1993, 55.

¹³⁹ *Stb.* 2006, 308.

¹⁴⁰ *Stcrt.* 31 maart 2006, nr. 65, p. 15. Dit is weliswaar een ontwerp-besluit en zal dus ongetwijfeld worden gewijzigd, maar op het moment waarop dit onderzoek wordt verricht, is alleen deze staatscourant versie openbaar.

¹⁴¹ Vz. ABRvS 26 september 1996, *Losbladige Vermande D*, artikel 13 nr. 9.

geheel of gedeeltelijk verbrande asbest was terechtgekomen, op te ruimen.¹⁴²

De rechter geeft in deze uitspraak navolging aan hetgeen in de memorie dienaangaande werd opgemerkt. "Wellicht ten overvloede zij er op gewezen dat onder "handelen" mede "nalaten" wordt begrepen."¹⁴³ Toendertijd had de rechter nog niet eerder met zoveel woorden duidelijk gemaakt, dat hij navolging geeft aan deze in de memorie van toelichting gesuggereerde buitengewone wetsinterpretatie.¹⁴⁴

In de memorie van toelichting staat dat handelingen waarvan vaststaat dat ze geen vermindering of bedreiging vormt voor de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant en dier heeft, niet op grond van de Wbb aan regels kunnen worden onderworpen.¹⁴⁵

Welke gedeelte van de bodem?

Niet specifiek is in de wet aangegeven op welk gedeelte van de bodem de bescherming ziet. Uit de definitie van bodem kan worden afgeleid dat in principe de bescherming op de gehele bodem ziet. 'Bodem' wordt in artikel 1 Wbb namelijk als volgt gedefinieerd:

"het vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen".¹⁴⁶

In de parlementaire geschiedenis staat dat het begrip bodem steeds zo ver zal moeten gaan als de gevolgen van de menselijke activiteiten op en in de aardkorst in de diepte reiken.¹⁴⁷ De gevolgen van de menselijke activiteit vormen derhalve een begrenzing. Ook de bodem onder een wateroppervlakte is object van regeling (zie voorts hoofdstuk 2.2).¹⁴⁸

In de amvb's kan wel een beperking ten aanzien van de reikwijdte van die maatregel zijn opgenomen. In het bouwstoffenbesluit is bijvoorbeeld bepaald dat de bodem onder oppervlaktewater is uitgezonderd van de werking van het besluit (artikel 4 BsB).

Welke belangen?

De belangen die door middel van de amvb's worden beschermd, zijn de 'functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft'. Dat blijkt met zoveel woorden uit de definitie van 'het belang van de bescherming van de bodem'.

¹⁴² ABRvS 21 juli 1997, AB 1998, 142 m.nt. Chb.

¹⁴³ Kamerstukken II 1989/90, 21 556, nr. 3, p. 40.

¹⁴⁴ Ch. W. Backes in zijn annotatie bij de betreffende uitspraak.

¹⁴⁵ Kamerstukken II 1980/81, 16 529, nrs. 3-4, p. 51.

¹⁴⁶ Artikel 1 Wbb.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 1980/81, 16 529, nrs. 3-4, p. 11.

¹⁴⁸ Kamerstukken II 1980/81, 16 529, nrs. 3-4, p. 51 en Kamerstukken II 1984/85, 16 529, nr. 10, p. 14.

Dat begrip is in de Wbb als volgt gedefinieerd:

“het belang van het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft” (artikel 1 Wbb).

Het gaat om de bescherming van ecosystemen.¹⁴⁹ Met ‘functionele eigenschappen’ worden bedoeld de ecologische functie, de economische functie en de sociale functie.¹⁵⁰ Zie voorts hoofdstuk 2 paragraaf 2.

Soorten voorschriften

In de artikelen 15-19 Wbb wordt aangegeven wat voor een regels in de amvb’s kunnen worden opgenomen. Zo kan bijvoorbeeld het verbod worden opgenomen:

- om bepaalde werkzaamheden te verrichten als niet aan bepaalde in de amvb opgenomen regels wordt voldaan,
- dat bepaalde werkzaamheden niet mogen worden verricht als niet in een onderzoek is aangetoond dat met de te verrichten activiteit geen verontreiniging van de bodem zal optreden.

Daarnaast kunnen regels worden opgenomen met betrekking tot voorwerpen die bij het verrichten van de werkzaamheden worden gebruikt, kan worden bepaald dat degene die werkzaamheden verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 12 financiële zekerheid stelt en kan worden bepaald dat het bevoegd gezag (in bepaalde categorieën van gevallen) in een milieuvergunning kan afwijken van hetgeen in de amvb’s op grond van de artikelen 6 tot en met 12 is bepaald. Van de in de amvb’s opgenomen verboden kan door de minister van LNV een ontheffing worden verleend.

Zo is bijvoorbeeld in het besluit gebruik meststoffen bepaald dat de minister van LNV op aanvraag en gehoord door de Technische commissie bodembescherming ten behoeve van onderzoek ontheffing kan verlenen van bepaalde verboden (artikel 7 Besluit gebruik meststoffen).

Normadressaat en bevoegd gezag

In de wet zelf is niet bepaald wie bevoegd gezag is. In BOOT is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het opslaan geheel of gedeeltelijk plaatsvindt of heeft plaatsgevonden bevoegd gezag is (artikel 4 BOOT). Indien echter voor de milieuvergunning of 8.40 amvb een ander orgaan bevoegd is, dan is dat orgaan ook in het kader van BOOT bevoegd. In het besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen heeft de minister van LNV enkele (met name regelgevende) bevoegdheden toegekend gekregen.¹⁵¹ Ook GS heeft enkele bevoegdheden toegekend gekregen in het kader van een register

¹⁴⁹ Kamerstukken II 1992/93, 21 556, nr. 226b, p. 27.

¹⁵⁰ Kamerstukken II 1989/90, 21 556, nr. 3, p. 39.

¹⁵¹ Bijvoorbeeld de artikelen 4, 5, 8 en 9.

(artikel 11). Bevoegdheden met betrekking tot ontheffingen van de verboden zijn zowel toegeedeeld aan de minister van LNV en GS (artikel 36 respectievelijk artikel 37).

De minister van LNV kan in overeenstemming met de minister van VROM (op aanvraag en gehoord door de Technische commissie bodembescherming) ontheffing verlenen van de in het Besluit gebruik meststoffen opgenomen verboden (artikel 7 Besluit gebruik dierlijke meststoffen).

De algemene regels gelden in beginsel, evenals de zorgplicht in artikel 13 Wbb, voor een ieder die de desbetreffende handeling verricht.

Bij bepaalde verplichtingen in de amvb's is wel expliciet bepaald voor wie zij (ook) gelden. In het besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen is bijvoorbeeld bepaald dat registers moeten worden bijgehouden door 'producenten en be- of verwerkers van zuiveringsslib, compost of zwarte grond' (artikel 9). In het Besluit tankstations is een meldingsplicht opgenomen die voor de drijver van de inrichting geldt (artikel 8.41 Wm). Het stortbesluit bodembescherming is een instructie amvb en zodoende primair gericht tot het bevoegd gezag. Het bouwstoffenbesluit geldt primair voor degene die 'bouwstoffen gebruikt' (artikel 1 BsB jo diverse bepalingen van het BsB zoals de artikelen 5 tot en met 11).

In het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 gelden de voorschriften met betrekking tot het opslaan van vloeibare brandstoffen binnen inrichting voor 'degene een vloeibare brandstof opslaat' (paragraaf 2 BOOT). In beginsel lijken die voorschriften tot een ieder te zijn gericht. Een vergunning voor een inrichting geldt echter voor de drijver van de inrichting (artikel 8.20 Wm). De normadressaat van het BOOT lijkt daartoe niet beperkt. Wel is in artikel 11 lid 1 BOOT bepaald dat als een inrichting onder het Ivb valt uitsluitend door (kort gezegd) het opslaan in tanks de drijver in dat geval alleen moet voldoen aan de regels die bij of krachtens BOOT zijn gesteld. Waarschijnlijk is die bepaling opgenomen om te voorkomen dat voor een drijver verschillende amvb's gelden. [Met andere woorden de bepaling is vermoedelijk opgenomen om te bepalen welke regels gelden en niet voor wie de regels gelden.]

B.3.1.3 De inhoud van de amvb's in het kort

In het navolgende worden de amvb's beschreven die op grond van de artikelen 6 - 12 Wbb zijn opgesteld. De deelvragen zijn hiervoor reeds op grond van de Wbb beantwoord. Omdat in de amvb's zelf de normen (en de activiteiten waarop de normen zien) zijn opgenomen, wordt kort beschreven waarop de amvb's zien en wat voor een (soort) normen daarin zijn opgenomen.

Het besluit gebruik meststoffen

In het Besluit gebruik meststoffen zijn regels opgenomen over het gebruik van meststoffen en stikstofkunstmest.¹⁵² Er is in het besluit een aantal verboden opgenomen met betrekking tot het gebruik van dierlijke meststoffen en stikstofkunstmest.

Zo is het in beginsel verboden:

- dierlijke meststoffen te gebruiken op natuurterrein of op overige grond (artikel 2 Besluit gebruik dierlijke meststoffen),
- dierlijke meststoffen of stikstofkunstmest te gebruiken indien de bodem geheel of gedeeltelijk is bevroren of geheel of gedeeltelijk is bedekt met sneeuw (artikel 3)
- in de periode van 16 september tot en met 31 januari stikstofkunstmest te gebruiken op bouwland en op grasland (artikel 4a)
- op grasland de graszode te vernietigen (artikel 4b)
- dierlijke meststoffen te gebruiken op grasland of bouwland, tenzij de dierlijke meststoffen emissiearm worden aangewend (artikel 5)
- dierlijke meststoffen of stikstofkunstmest te gebruiken anders dan door een zo gelijkmatige verspreiding over het perceel waarop de meststoffen worden gebruikt (artikel 6)
- dierlijke meststoffen en stikstofkunstmest op steile hellingen te gebruiken (paragraaf 4)

Op deze verboden zijn in de desbetreffende artikelen weer uitzonderingen gemaakt.¹⁵³

Van een aantal van de verboden kan de minister van LNV in overeenstemming met de minister van VROM en gehoord door de Technische commissie bodembescherming ontheffing verlenen (artikel 7). In verband met onderzoek kan een ontheffing worden verleend indien naar het oordeel van de beide ministers:

- de ontheffing noodzakelijk is voor het te verrichten onderzoek,
- het onderzoeksplan voldoende duidelijk en onderbouwd is,
- het voldoende aannemelijk is dat het onderzoek daadwerkelijk zal leiden tot het in het onderzoeksplan geformuleerde onderzoeksresultaat,
- het onderzoek voldoende innovatief is,
- het onderzoek voldoende beperkt in duur en omvang is, en
- het belang van de bescherming van de bodem zich niet verzet tegen de ontheffing.

Er kunnen dus enkel ontheffingen worden verleend voor het verrichten van onderzoek. In het bijzonder het laatst genoemde criterium – dat het belang van de bescherming van de bodem zich niet mag verzetten tegen de ontheffing – is in dit verband interessant.

¹⁵² Stb. 1997, 601 laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2005, 548.

¹⁵³ Alleen in artikel 6 Besluit gebruik meststoffen is geen uitzondering gemaakt.

Het Besluit kwaliteit en gebruik van overige organische meststoffen

In het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen zijn regels opgenomen met betrekking tot de kwaliteit en het op of in de bodem brengen van overige organische meststoffen. In hoofdstuk 2 van dat Besluit zijn regels opgenomen met betrekking tot de kwaliteit van zuiveringsslib, compost en zwarte grond.

Ingevolge artikel 2 van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen is het bijvoorbeeld verboden zuiveringsslib, compost of zwarte grond als zodanig te verhandelen indien niet is voldaan aan de voor het desbetreffende product bij of krachtens dit besluit gestelde samenstellingseisen en hetgeen bij of krachtens de artikelen 3 tot en met 10 van dit besluit is bepaald. In de bijlage van het Besluit zijn samenstellingseisen opgenomen met betrekking tot zuiveringsslib (bijlage I), compost (bijlage II), zeer schone compost (bijlage III), zwarte grond (bijlage IV). In de laatst genoemde bijlage zijn eveneens toetsingswaarden opgenomen voor de bodem bij het gebruik van zuiveringsslib of compost.

In het kader van dit onderzoek is hoofdstuk 3 van belang dat regels bevat met betrekking tot 'het gebruik'. Onder gebruik wordt verstaan het op of in de bodem brengen (artikel 1 lid 1 onder g Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen). Ingevolge artikel 12 Besluit kwaliteit en gebruik overige organische eisen is het verboden zuiveringsslib, compost of zwarte grond te gebruiken, indien niet is voldaan aan de (hiervoor genoemde) samenstellingseisen. In de artikelen 14 en verder van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen zijn verboden opgenomen die specifiek zien op het gebruik op een bepaald soort grond.

dat zijn bijvoorbeeld landbouwgrond (paragraaf 2), overige grond (paragraaf 3), natuurterrein (paragraaf 4), het gebruik van overige organische meststoffen (paragraaf 5) en het gebruik van overige organische meststoffen op steile hellingen (paragraaf 6).

De minister van LNV kan in overeenstemming met de minister van VROM op aanvraag en gehoord door de Technische commissie bodembescherming, ten behoeve van onderzoek ontheffing verlenen van bepaalde verboden¹⁵⁴ op basis van een ingediend onderzoeksplan (artikel 36). Een ontheffing kan slechts worden verleend indien naar het oordeel van de hiervoor genoemde ministers:

- de ontheffing noodzakelijk is voor het te verrichten onderzoek,
- het onderzoeksplan voldoende duidelijk en onderbouwd is,
- het voldoende aannemelijk is dat het onderzoek daadwerkelijk zal leiden tot het in het onderzoeksplan geformuleerde onderzoeksresultaat,
- het onderzoek voldoende innovatief is,
- het onderzoek voldoende beperkt in duur en omvang is, en

¹⁵⁴ Namelijk de verboden in de artikelen 29, 30, 34, 34b en 34c.

- het belang van de bescherming van de bodem zich niet verzet tegen de ontheffing.

In het bijzonder het laatstgenoemde is in het kader van dit onderzoek relevant. Niet is uitgewerkt op welke wijze het belang van de bescherming van de bodem moet worden uitgelegd.

Het Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 (BOOT)

Het besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998 is gebaseerd op de Wbb en de artikelen 8.40, 8.42 en 8.44 Wm. In de NvT staat dat opslaan in dit verband ruim moet worden opgevat: ook met betrekking tot het opslaan en het beeindigen van het opslaan worden in het besluit voorschriften gegeven.¹⁵⁵

‘Het begrip «opslaan» omvat meer dan uitsluitend het feitelijk bewaren van vloeistoffen. Ook het vullen van een tank en het betrekken van vloeistof uit een tank, alsmede alle handelingen die onmiddellijk verband houden met het bewaren, vullen of betrekken, worden eronder begrepen. Die handelingen omvatten onder meer het peilen van het vloeistofniveau in een tank, het verwijderen van water uit een tank en het uitvoeren van de vereiste periodieke keuringen en controles. Ook indien tijdelijk in een ondergrondse tank feitelijk geen vloeistof wordt bewaard, zal die tank aan de voorschriften van het besluit, bijvoorbeeld inzake periodieke controle, moeten voldoen. Bij een ondergrondse tank die bestemd is voor het opslaan van een vloeistof moeten alle noodzakelijke certificaten en schriftelijke bewijzen van periodieke keuringen en controles op de locatie aanwezig zijn.¹⁵⁶

Het besluit is niet van toepassing op tanks die behoren tot een inrichting, waarvoor in een bestaand ander besluit op grond van artikel 8.40 of 8.44 van de Wet milieubeheer voorschriften zijn gesteld die betrekking hebben op het opslaan in ondergrondse tanks, tenzij die inrichting uitsluitend dient voor het opslaan van vloeibare brandstof in een ondergrondse tank.¹⁵⁷

Het bevoegd gezag voor de toepassing van het besluit en de daarop berustende bepalingen zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het opslaan geheel of in hoofdzaak heeft plaatsgevonden of plaatsvindt, tenzij op grond van 8.2 Wm een ander orgaan bevoegd is (artikel 3).

In paragraaf 1 zijn regels opgenomen met betrekking tot het opslaan buiten inrichtingen. Ingevolge artikel 5 BOOT is het verboden buiten een inrichting in een ondergrondse tank een vloeistof op te slaan, met uitzondering van huishoudelijk afvalwater. Voor het opslaan van huishoudelijk afvalwater zijn in de artikelen 6, 7 en 8 (en bijlage V) van BOOT regels opgenomen. Zo geldt bijvoorbeeld een meldingsplicht voor dergelijk activiteiten, zijn in bijlage V voorschriften

¹⁵⁵ Stb. 1998, 414, p. 36.

¹⁵⁶ Stb. 1998, 414, p. 38.

¹⁵⁷ Stb. 1998, 414, p. 38.

opgenomen waaraan moet worden voldaan en gelden er eisen ingeval de activiteit wordt beëindigd. Bij de melding moeten behalve de naam en adres van degene die de tank bijhoudt bijvoorbeeld de resultaten van het bodemonderzoek worden verstrekt.

In paragraaf 2 zijn regels opgenomen met betrekking tot opslaan binnen inrichtingen.

In die paragraaf is bijvoorbeeld bepaald dat degene die een vloeibare brandstof of een afgewerkte olie opslaat in een bepaald soort ondergrondse tank moet voldaan aan bepaalde nader genoemde voorschriften van het Besluit opslaan in ondergrondse tanks (artikelen 9 en 10 van het Besluit). Tevens is bepaald dat als een activiteit een inrichting is als bedoeld in artikel 1.1 lid 3 Wm uitsluitend door het in een ondergrondse tank opslaan van vloeibare brandstof, afgewerkte olie of huishoudelijk afvalwater, dan hoeft voor dat opslaan enkel te worden voldaan aan de bij of krachtens het Besluit opslaan ondergronde tanks (artikel 11).

In het kader van dit onderzoek is vooral van belang dat degene die voornemens is een vloeibare brandstof of afgewerkte olie op te slaan in een ondergrondse tank een verkennend onderzoek moet verrichten naar de aanwezigheid van de desbetreffende vloeibare brandstof of afgewerkte olie in de bodem op de plaats waar de ondergrondse tank zal worden geïnstalleerd, of ingeval het een al geïnstalleerde ondergrondse tank betreft in de onmiddellijke nabijheid ervan.

Een verkennend onderzoek is in artikel 1 gedefinieerd als 'een onderzoek ter vaststelling van de kwaliteit van de bodem op een wijze als aangegeven:

- in het protocol nulsituatie-bodemonderzoek Besluit opslaan in ondergrondse tanks, uitgave SDU, uitgeverij, Den Haag 1995, dan wel
- in een door Onze Minister aangewezen ander protocol of normalisatienorm van het Nederlands Normalisatie-instituut met betrekking tot dat onderwerp.'

Door het Besluit uitvoeringskwaliteit wordt deze definitie vervangen door de volgende: 'verkennend onderzoek uitgevoerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit is erkend.'

Het onderzoek moet worden verricht door een laboratorium dat aan bepaalde vereisten voldoet. De resultaten van dat onderzoek moeten vier weken voor de aanvang van de activiteiten worden kennisgegeven aan het bevoegd gezag (artikel 12). Na het beëindigen van de activiteiten moet binnen acht weken een verkennend onderzoek worden verricht naar de aanwezigheid van de vloeibare brandstof onderscheidenlijk afgewerkte olie in de bodem op de plaats waar die tank was geïnstalleerd (artikel 13).

In de bijlagen zijn voorschriften opgenomen waarvan er ook een aantal specifiek ziet op de bescherming op de bodem. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat als een tank

na beoordeling op lekdichtheid wordt afgekeurd, onder andere moet worden nagegaan of bodemverontreiniging is opgetreden. Indien de tank lek is en tot reparatie wordt overgegaan, moet een bodemonderzoek als omschreven in artikel 13, tweede lid, worden uitgevoerd. Van de resultaten van dat onderzoek wordt het bevoegd gezag zo spoedig mogelijk in kennis gesteld (bijlage II artikel 2.17 onder c).

Degene die aan de bepalingen en voorschriften van het besluit moet voldoen en als gevolg daarvan bodemonderzoek op het terrein van een derde zal moeten uitvoeren, kan het bevoegd gezag verzoeken aan die derde een gedoogplicht op te leggen (artikel 16).

Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer

Het Besluit ziet op de kwaliteit en werkzaamheden in het bodembeheer en de integriteit van degene die deze werkzaamheden uitvoeren.

Ingevolge artikel 8 lid 1 van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is het verboden een werkzaamheid uit te voeren zonder een daartoe verleende erkenning. Het is een natuurlijk persoon die niet staat vermeld op de erkenning verboden een bij regeling van de ministers van VROM en LNV aangewezen werkzaamheid als bedoeld in artikel 2 lid 2 Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer uit te voeren (artikel 8 lid 2 Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer).

Een 'werkzaamheid' is een bij regeling van Onze Ministers aangewezen werkzaamheid als bedoeld in artikel 11.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer, die wordt uitgevoerd met betrekking tot bodem, grond, baggerspecie of bouwstoffen (artikel 1 onder k Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer). Een erkenning is een beschikking van de ministers van VROM en LNV waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of een instelling, voor een werkzaamheid voldoet aan de bij of krachtens het Besluit uitvoeringsbesluit gestelde voorwaarden (artikel 1 onder d Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer). Een erkenning is niet overdraagbaar (artikel 2 lid 5 Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer). De ministers van VROM en LNV stellen lijsten met erkende personen en instellingen beschikbaar via een door hen aangewezen website.

Een van de (imperatieve) voorwaarden voor een erkenning is dat een certificaat of accreditatie is overgelegd (artikel 4 lid 3 onder c Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer). In een ministeriele regeling wordt aangegeven of een erkenning voor een werkzaamheid wordt gebaseerd op een certificaat of accreditatie (artikel 4 lid 4 Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer). Een certificaat is 'het bewijs waarmee een door Onze Ministers erkende certificeringsinstelling kenbaar maakt dat gedurende een bepaalde periode een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de hierin genoemde persoon voldoet aan het voor de certificering geldende normdocument' (artikel 1 onder c Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer).

Normdocument: een voor een werkzaamheid op grond van artikel 18 aangewezen beoordelingsrichtlijn, protocol of andere richtlijn, code, aanbeveling of norm die eisen bevat met betrekking tot

deskundigheid, bekwaamheid, kwaliteitssystemen, interne kwaliteitsbewaking, werkinstructies, klachtbehandeling, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, continuïteit of andere eisen waarmee de kwaliteit van werkzaamheden of de betrouwbaarheid van de uitvoering kan worden bevorderd (artikel 1 onder f Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer)

Een accreditatie 'is het bewijs waarmee de Raad voor Accreditatie kenbaar maakt dat gedurende een bepaalde periode een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat de hierin genoemde instelling competent is voor het uitvoeren van de desbetreffende werkzaamheid' (artikel 1 onder a Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer).

Ingevolge artikel 9 Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is het een persoon of instelling verboden een resultaat van een werkzaamheid te gebruiken of aan een ander ter beschikking te stellen indien hij weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat dit resultaat, gelet op het doel waarvoor dit wordt gebruikt, geen betrouwbaar beeld verschaft van de eigenschappen, aard, hoedanigheid of samenstelling van de bodem, grond, baggerspecie of bouwstof.

Het is eveneens verboden een werkzaamheid uit te voeren in strijd met het daarvoor geldende normdocument (artikel 11 lid 1 Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer).

Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (BsB)

Met het BsB wordt beoogd ten aanzien van het gebruiken van bouwstoffen in het gehele land een algemeen beschermingsniveau voor bodem en oppervlaktewater vast te stellen.¹⁵⁸

Het besluit is van toepassing op het gebruiken van bouwstoffen in een werk op of in de bodem of in het oppervlaktewater. Onder 'gebruiken' wordt iedere activiteit verstaan waarbij steenachtige bouwstoffen op of in de bodem of in het oppervlaktewater worden gebracht en vervolgens worden gehouden met het oog op de realisering respectievelijk instandhouding van een werk.¹⁵⁹

Onder het begrip oppervlaktewater wordt verstaan:

- elke permanent of gedurende een groot deel van het jaar aanwezige, aaneengesloten watermassa (in vloeibare of vaste fase) die een grensvlak met de bodem en een open grensvlak met de atmosfeer heeft,

- beddingen waarin watermassa's zoals hiervoor omschreven voorkomen, ook wanneer ze tijdelijk droog staan.

Geen oppervlaktewater zijn wateren en beddingen die weliswaar aan de hiervoor genoemde omschrijvingen voldoen, maar die als gevolg van een gericht beheer ten behoeve van één specifiek doel onmogelijk een «normaal» aquatisch ecosysteem kunnen herbergen, zoals

¹⁵⁸ Nota van Toelichting, *Stb.* 1995, 567, p. 30

¹⁵⁹ Nota van Toelichting, *Stb.* 1995, 567, p. 30.

zwembaden, visvijvers en afvalwaterzuiveringsinstallaties. Bekkens die gegraven zijn met het doel er afval in te bergen en waarin slechts gedurende een korte overgangsfase water aanwezig is, dienen evenmin als oppervlaktewater te worden beschouwd. Bij het gebruiken van bouwstoffen in oppervlaktewater zoals hiervoor omschreven, moet worden gedacht aan het maken van werken in wateren, oevers en uiterwaarden zoals oevervoorzieningen, bruggen, kaden en wegen.¹⁶⁰

Waar over (de) bodem wordt gesproken wordt daaronder (de) landbodem verstaan (en niet tevens bodem onder oppervlaktewater). Indien gesproken wordt over oppervlaktewater wordt daaronder tevens de bodem onder oppervlaktewater begrepen, tenzij anders vermeld.¹⁶¹

In beginsel zijn de burgemeester en wethouders het bevoegd gezag voor de toepassing van dit besluit (artikel 3 lid 1 BsB). In de leden 2 en 3 van artikel 3 zijn andere instanties aangewezen als bevoegd gezag. Daarbij wordt aangesloten bij de bevoegdheden van artikel 1 onder a van de Ww en artikel 1.1 lid 3 Wm. De waterkwaliteitsbeheerder is het bevoegd gezag indien bouwstoffen worden gebruikt in oppervlaktewater of op of in de bodem van oppervlaktewater (artikel 3 lid 4 BsB).

In de Nota van Toelichting wordt een aantal soorten van gebruik genoemd dat niet onder het besluit valt. Het BsB geldt bijvoorbeeld niet voor bouwstoffen die binnen een gebouw als bedoeld in artikel 1 onder c Ww worden gebruikt. Verder is vlakglas generiek uitgezonderd van het besluit wegens het geringe bodembedreigende karakter van het gebruik van deze bouwstof. Het tijdelijk uit een werk wegnemen van bouwstoffen, bijvoorbeeld in verband met het verrichten van onderhoudswerkzaamheden en het vervolgens onder dezelfde condities als voorheen op of nabij dezelfde plaats in het betreffende werk opnieuw aanbrengen van die bouwstoffen blijft voor het besluit zonder consequenties. Evenmin is het besluit van toepassing indien bouwstoffen voorafgaande aan het gebruik in een werk tijdelijk worden opgeslagen.¹⁶²

Hoofdstuk 2 van het BsB ziet op het gebruiken van bouwstoffen op of in de bodem en hoofdstuk 3 op het gebruiken van bouwstoffen in oppervlaktewater.

Voor de toepassing van de bij of krachtens hoofdstuk 2 BsB gestelde regels (het hoofdstuk dat ziet op het gebruiken van bouwstoffen op of in de bodem) wordt onder 'bodem' niet mede de bodem onder het oppervlaktewater verstaan (artikel 4 BsB). Vervolgens wordt in artikel 4 lid 2 BsB een aantal soorten gebruik uitgezonderd.

¹⁶⁰ Nota van Toelichting, *Stb.* 1995, 567, p. 31.

¹⁶¹ *Stb.* 1995, 567, p. 29.

¹⁶² Nota van Toelichting, *Stb.* 1995, 567, p. 32.

Paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van het BsB zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot het gebruik van schone grond op of in de bodem (zoals de verplichting op verzoek van het bevoegd gezag gegevens te verstrekken met betrekking tot de samenstelling van die grond) en in paragraaf 3 zijn voorschriften en verboden opgenomen met betrekking tot het gebruiken van andere bouwstoffen dan schone grond op of in de bodem.

Ingevolge artikel 7 van het BsB is het bijvoorbeeld het gebruiken van een bouwstof verboden als niet aan bepaalde voorschriften is voldaan. Zo mag niet de samenstellingswaarden worden overschreden die zijn opgenomen in bijlage 2 van het BsB.

Ingevolge artikel 8 BsB is het verboden op of in de bodem een bouwstof te gebruiken, indien daarbij niet wordt voldaan aan de regels die bij of krachtens paragraaf 3 met betrekking tot het gebruiken van die bouwstof zijn gesteld.

Degene die een bouwstof gebruikt op of in de bodem, draagt er onder andere zorg voor dat die bouwstof niet met de bodem wordt vermengd (artikel 10 lid 1 onder a BsB). Degene die voornemens is een bouwstof op of in de bodem te gebruiken, meldt dit voornemen aan het bevoegd gezag (artikel 11 BsB). Bepaalde soorten grond mag pas worden gebruikt als aan bepaalde in het BsB gestelde voorwaarden wordt voldaan (artikel 12, 13, 14).

Ook in het BsB (artikel 16) is een gedoogverplichting opgenomen voor de rechthebbende van het gedeelte van de bodem ten aanzien van wie degene die ingevolge het BsB onderzoek moet verrichten de nodige bevoegdheid ontbreekt. Degene die dat onderzoek moet verrichten, kan het bevoegd gezag verzoeken de rechthebbende een verplichting op te leggen als bedoeld in artikel 71 Wbb.

In paragraaf 3 van het BsB ziet als gezegd op het gebruiken van bouwstoffen in oppervlaktewateren. Onder "oppervlaktewater" wordt mede de bodem onder oppervlaktewater verstaan en wordt onder "het gebruiken van bouwstoffen in oppervlaktewater" mede verstaan het gebruiken van bouwstoffen op of in de bodem onder oppervlaktewater (artikel 17 BsB). Ook in deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen gebruik van schone grond en andere dan schone grond. Ook zijn dienaangaande voorschriften en verboden opgenomen.

De uitvoering van het Bouwstoffenbesluit, zo blijkt uit onderzoek, is problematisch.¹⁶³

Lozingenbesluit bodembescherming

Het Lozingenbesluit bodembescherming is gebaseerd op de artikelen 6, 15, 17, 65, 67, 70, 71, 92, 97 en 98 van de Wet bodembescherming. Het besluit richt zich op het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem heeft, door eisen te stellen ten aanzien van lozingen

¹⁶³ R.J.G.H. Seerden, *Hoofdlijnen bodembeschermingsrecht*, Den Haag, 2003, p. 63.

van huishoudelijk afvalwater in de bodem.¹⁶⁴

Een lozing in de bodem wordt gedefinieerd als: 'het definitief in de bodem brengen of doen brengen van vloeistoffen' (artikel 1 Lozingenbesluit)

Bestaande lozing: lozing in de bodem die voor 1 juli 1990 regelmatig plaatsvond in het kader van een op die datum reeds bestaande activiteit en waarvan het aantal lozingseenheden – indien het een omvangrijke lozing van huishoudelijk afvalwater in de bodem betreft – sedert 1 juli 1990 met ten hoogste 20 procent is toegenomen (artikel 1 Lozingenbesluit)

Beperkte lozing in de bodem: 'lozing in de bodem van 10 lozingseenheden of minder per dag' (artikel 1 Lozingenbesluit)

Omvangrijke lozing in de bodem: lozing in de bodem van meer dan 10 lozingseenheden per dag (artikel 1 Lozingenbesluit)

Lozingseenheid: berekeningseenheid voor de hoeveelheid huishoudelijk afvalwater die per dag in de bodem wordt geloosd (artikel 1 Lozingenbesluit).

In artikel 2 Lozingenbesluit is een aantal lozingen in de bodem uitgesloten van de werking van het Lozingenbesluit. Uitgesloten zijn bijvoorbeeld lozingen in de bodem:

- van oppervlaktewater, indien daaraan, na de onttrekking, geen verontreinigende stoffen zijn toegevoegd, de concentratie van verontreinigende stoffen niet door een bewerking is toegenomen en daaraan geen warmte is toegevoegd;
- van hemelwater of drinkwater, indien daaraan geen verontreinigende stoffen zijn toegevoegd, de concentratie van verontreinigende stoffen niet door een bewerking is toegenomen en daaraan geen warmte is toegevoegd;
- van ter plaatse opgepompt grondwater in dezelfde laag als waar het werd opgepompt, indien daaraan, na de onttrekking, geen verontreinigende stoffen zijn toegevoegd, de concentratie van verontreinigende stoffen niet door een bewerking is toegenomen en daaraan geen warmte is toegevoegd;
- indien het een beregenen, bevoeien of besproeien met uitsluitend grondwater betreft met het oog op:
 1. de vochtvoorziening van gewassen;
 2. het schoonmaken van gewassen op het veld
 3. het voorkomen van verstuing van op de bodem gebrachte materialen
- via een vloeiveld, bezinkveld, biezenveld of rietveld

¹⁶⁴ Stb. 1997, 649, p. 18.

- indien het water betreft afkomstig van het reinigen van voertuigen op landbouwbedrijven, die niet zijn gebruikt voor het toepassen van bestrijdingsmiddelen;
- bij het stomen van de bodem met het oog op de bestrijding van ziekten en plagen;
- voor zover sprake is van artikel 15, eerste dan wel tweede lid van de Wet op de openluchtrecreatie;
- indien het een opspuiten van terreinen betreft met het oog op het bouwrijp maken daarvan;
- voor zover het plaatsvindt in het kader van een toediening van kunstmeststoffen met het oog op de gewasproductie.

Het besluit is voorts niet van toepassing op een lozing in de bodem:

- binnen inrichtingen waarvoor ingevolge een besluit op grond van artikel 8.40 of 8.44 Wm terzake van lozingen in de bodem in het belang van de bescherming van de bodem voorschriften gelden;
- voor zover daaromtrent in het belang van de bescherming van de bodem voorschriften gelden die krachtens artikel 7 van de Wbb zijn gesteld met betrekking tot het gebruik van dierlijke mest of zuiveringsslib

In beginsel zijn burgemeester en wethouders van de gemeente waar de lozing in de bodem plaatsvindt bevoegd gezag (artikel 3 lid 1 Lozingenbesluit). In de leden 2 tot en met 5 van artikel 3 zijn andere instanties aangewezen. Zo is bijvoorbeeld GS bevoegd als zij ingevolge artikel 8.2 lid 2 Wm in het Ivb is aangewezen als bevoegd gezag voor de Wm vergunning voor een inrichting.

Hoofdstuk II van het Lozingenbesluit ziet op beperkte lozingen van huishoudelijk afvalwater in de bodem. Het is in beginsel verboden een beperkte lozing van huishoudelijk afvalwater in de bodem – niet zijnde een bestaande lozing in de bodem – uit te voeren (artikel 5 lid 1 Lozingenbesluit). Op dit verbod zijn bepaalde uitzonderingen gemaakt (bijvoorbeeld artikel 5 lid 2). Het bevoegd gezag kan een ontheffing verlenen, mits de afstand van de kadastrale grens van het perceel waar het huishoudelijk afvalwater vrijkomt, tot de dichtstbijzijnde riolering 40 meter of minder is, en wordt voldaan aan de voorschriften die zijn gesteld in de artikelen 6 tot en met 9 Lozingenbesluit (artikel 5 lid 3 Lozingenbesluit).

Hoofdstuk III van het Lozingenbesluit ziet op omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater in de bodem. Ingevolge artikel 14 is het verboden een omvangrijke lozing van huishoudelijk afvalwater in de bodem – niet zijnde een bestaande lozing in de bodem – uit te voeren. Ook van dit verbod kan een ontheffing worden verleend, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Aan een ontheffing moeten voorschriften verbonden (die zijn opgenomen in de artikelen 15 tot en met 19 van het Lozingenbesluit).

Niet is bepaald op welk gedeelte van de bodem de regulering ziet. Er lijkt dienaangaande geen begrenzing te worden gesteld.

Besluit tankstations milieubeheer

Slechts een aantal van de artikelen van deze amvb (de artikelen 7 en 8) is gebaseerd op de Wbb.¹⁶⁵ De amvb is een zogenaamde 8.40 amvb. Degene die een tankstation drijft (die onder dit besluit valt) dient voor dat wordt gestart met de activiteiten zich te melden bij het bevoegd gezag (welke wordt vastgesteld aan de hand van het Ivb) en dient zich te houden aan de bij of krachtens deze amvb gestelde voorschriften. Alleen die artikelen die zijn gebaseerd op de Wbb worden hier verder besproken.

Degene die op grond van deze amvb een onderzoek naar de aanwezigheid van bodemverontreiniging moet verrichten, kan het bevoegd gezag verzoeken de rechthebbende ten aanzien van dat gedeelte van de bodem een verplichting opleggen als bedoeld in artikel 70 Wbb (artikel 7 lid 1 Besluit tankstations milieubeheer). Degene die het bevoegd gezag een dergelijk verzoek doet, moet bij dat verzoek bepaalde gegevens verstrekken (artikel 7 lid 2 Besluit tankstations milieubeheer).

Op grond van artikel 8 moet financiële zekerheid worden gesteld ter dekking van de aansprakelijkheid die voortvloeit uit verontreiniging van de bodem als gevolg van het drijven van het tankstation.

Infiltratiebesluit bodembescherming

Het infiltratiebesluit is gebaseerd op het inmiddels vervallen artikel 13a van de Wbb. Het besluit is uitsluitend van toepassing op het infiltreren van water dat afkomstig is van oppervlaktewater (artikel 2 Infiltratiebesluit bodembescherming).

In artikel 3 lid 1 Infiltratiebesluit bodembescherming wordt omschreven wanneer sprake is van 'gevaar van verontreiniging van het grondwater' als bedoeld in artikel 14 lid 1 Grondwaterwet. GS kunnen een hogere concentratie toestaan indien (sub a van dat artikel) de bodemgesteldheid of de bodemsoort zodanig is dat er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater, indien water wordt geïnfiltreerd waarin die stoffen voorkomen in die hogere concentraties.

In artikel 4 van het Infiltratiebesluit bodembescherming staat welke voorschriften GS in elk geval verbinden aan de vergunning op grond van artikel 14 Gww.

In het kader van dit onderzoek is vooral het vierde lid van dat artikel interessant. Daarin staat dat ten aanzien van de beëindiging van het infiltreren ten minste voorschriften aan de vergunning worden verbonden, inhoudende dat een evaluatie van de gevolgen van het infiltreren voor de kwaliteit van de bodem dient plaats te vinden, gevolgd door een planmatige aanpak van de beëindiging waarvan het opheffen van eventuele nadelige gevolgen deel uitmaakt.

¹⁶⁵ In de considerans van de amvb staat namelijk het volgende: 'Gelet op de artikelen 8.40, 8.41, 8.42, 8.44 en 21.8 van de Wet milieubeheer en, voor zover het betreft de artikelen 7 en 8 van dit besluit, de artikelen 10, 17, eerste en tweede lid, en 44 van de Wet bodembescherming'.

Stortbesluit bodembescherming (op grond van 15 Wbb en 43 Wbb)

Alleen artikel 15 van het Stortbesluit bodembescherming is gebaseerd op een artikel van de Wbb, namelijk artikel 43 Wbb. Het besluit is voor het overige gebaseerd op artikel 8.45 Wm. Het Stortbesluit is een zogenaamde instructie-amvb.

Een stortplaats is gedefinieerd als: een inrichting waar afvalstoffen worden gestort, dan wel het gedeelte van een inrichting, waar afvalstoffen worden gestort, indien in de inrichting niet uitsluitend afvalstoffen worden gestort (artikel 1 lid 1 Stortbesluit bodembescherming). Onder stortplaats wordt mede verstaan een stortplaats waar het storten van afvalstoffen is beëindigd. Tot de stortplaats wordt mede gerekend het gedeelte van de stortplaats waar het storten van afvalstoffen is beëindigd (artikel 1 lid 2 Stortbesluit bodembescherming).

Een aantal activiteiten wordt uitgesloten van de werking van het Besluit. Het besluit is niet van toepassing op het storten van afvalstoffen: voor zover daaromtrent regels zijn gesteld bij of krachtens het Lozingenbesluit bodembescherming, voor zover het betreft het begraven van stoffelijke resten of het op of in de bodem verspreiden van as, afkomstig van de verbranding van stoffelijke resten (artikel 2 lid 1 Stortbesluit bodembescherming). Het besluit is evenmin van toepassing op stortplaatsen waar uitsluitend baggerspecie wordt gestort (artikel 2 lid 2). En tenslotte wordt in artikel 2 lid 3 een aantal stortplaatsen uitgesloten.

Het Stortbesluit bodembescherming bepaalt welke voorschriften het bevoegd gezag van een Wm-inrichting moet verbinden aan de vergunning. Een aantal van de voorschriften ziet op de bescherming van de bodem.

In artikel 4 lid 1 is bijvoorbeeld bepaald dat het bevoegd gezag aan de vergunning voorschriften verbindt, inhoudende de verplichting dat aan de onderkant van de gestorte afvalstoffen een onderafdichting aanwezig is, die tegengaat dat verontreinigende stoffen uit de gestorte afvalstoffen in de bodem kunnen geraken, en betreft daarbij de bijzonderheden van de stortplaats waarvoor de vergunning wordt verleend, en de aard van de afvalstoffen die op die stortplaats worden gestort.

In artikel 5 is bijvoorbeeld bepaald dat het bevoegd gezag aan de vergunning voorschriften verbindt, inhoudende de verplichting dat percolaat wordt opgevangen, verzameld en gezuiverd of afgevoerd op een zodanige wijze dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van de bodem, en betreft daarbij de bijzonderheden van de stortplaats waarvoor de vergunning wordt verleend, en de aard van de afvalstoffen die op die stortplaats worden gestort.

In artikel 7 is bijvoorbeeld bepaald dat het bevoegd gezag aan de vergunning voorschriften verbindt, inhoudende de verplichting dat het storten zodanig plaatsvindt dat de gestorte afvalstoffen en de voorzieningen die ingevolge de in het belang van de bescherming van de bodem aan de vergunning verbonden voorschriften zijn getroffen

op de stortplaats, kunnen worden teruggenomen zonder ingrijpende aantasting van de bodem.

Onder bepaalde omstandigheden is het mogelijk dat het bevoegd gezag strengere voorschriften aan een vergunning verbindt (artikel 13).

Ontwerp-besluit houdende regels inzake bescherming van de bodem (Besluit bodemkwaliteit)

Op het moment van onderzoek is er weliswaar nog geen definitief besluit bodemkwaliteit, maar vanwege het grote belang van het besluit voor de bescherming van de bodem wordt hierna toch kort aandacht besteed aan het Ontwerp-besluit.

In het Ontwerp-besluit Bodemkwaliteit zijn regels opgenomen met betrekking tot de bescherming van de bodem. Het Besluit bodemkwaliteit zal het Bouwstoffenbesluit gaan vervangen.¹⁶⁶ Het Bouwstoffenbesluit kent namelijk nogal wat haken en ogen, vooral met betrekking tot de uitvoering en handhaving.¹⁶⁷ In het Ontwerp-besluit bodemkwaliteit is de regelgeving vereenvoudigd en op onderdelen flexibeler gemaakt.

In het Ontwerp-besluit bodemkwaliteit zijn regels opgenomen over de toepassing van bouwstoffen (hoofdstuk 3) en de toepassing van grond en baggerspecie (hoofdstuk 4). Voor het onderhavige zijn vooral laatstgenoemde regels van belang.

Het Ontwerp-besluit Bodemkwaliteit is van toepassing op verschillende handelingen met betrekking tot grond en baggerspecie, zoals onder andere het in bouwwerken, in ophogingen, voor het afdekken van een locatie die wordt gesaneerd en bij het verondiepen en dempen van oppervlaktewater (artikel 4.1 en 4.1a ontwerp-besluit). Het is de bedoeling dat de toepassing van grond en baggerspecie aan bepaalde voorwaarden voldoet. De kwaliteit van de grond of baggerspecie moet worden vastgesteld. Vijf dagen voor de toepassing, moet een (elektronische) melding worden gedaan bij het bevoegd gezag (artikel 4.4d). Het is de bedoeling dat grond of baggerspecie alleen wordt toegepast als de kwaliteit ervan hetzelfde is als die van de locatie waar zij wordt gebruikt (de waarde en die is afhankelijk van de functie) (artikel 4.14). Het bevoegd gezag kan het echter (onder bepaalde voorwaarden) voor de toepassing van grond of baggerspecie andere maximale waarden voor de functie van de bodem vaststellen (dan de waarden als bedoeld in 4.14 lid 1 onder b; artikel 4.5). Een standstill op gebiedsniveau moet worden gewaarborgd (door een verbetering binnen dat gebied).¹⁶⁸

Het besluit omvat slechts een deel van het bodembeleid, mede omdat het is gefocust op de chemische kwaliteit van de bodem. Het biedt echter wel de

¹⁶⁶ Het was de bedoeling dat het Bsb op 1 januari 2007 zou worden vervangen door het Besluit bodemkwaliteit, www.vrom.nl. (dossier bouwstoffenbesluit). Overigens zal bij het Besluit bodemkwaliteit het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer worden ingetrokken.

¹⁶⁷ Onder andere Kamerstukken II 2002/o3, 28 600 hoofdstuk XI, nr. 2.

¹⁶⁸ O.a. *Stcrt.* 31 maart 2006, nr. 65/p. 15 (NvT) p. 37-38.

mogelijkheid om ook regels in te bouwen voor andere relevante eigenschappen, zoals biologische en fysische.¹⁶⁹

B.3.1.3 Zorgplicht

In artikel 13 is een zorgplicht opgenomen die ziet op de preventie van bodembescherming en ook op de sanering van bodemverontreiniging. In dit onderzoek is vooral het eerstgenoemde element van de zorgplicht relevant. De eerste volzin luidt:

“Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken ”

Een ieder die handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd.

Welke handelingen?

De zorgplicht ziet op de handelingen die zijn genoemd in de artikelen 6 tot en met 11 Wbb. In die artikelen is onder andere genoemd stoffen op of in de bodem brengen om ze aldaar te laten, stoffen aan de bodem toevoegen teneinde de structuur of kwaliteit van de bodem te beïnvloeden en het uitvoeren van werken waarbij ingrepen worden verricht of stoffen worden gebruikt die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten. De zorgplicht geldt ook in het geval er geen algemene regels op grond van de genoemde artikelen tot stand zijn gebracht.

Welk gedeelte van de bodem?

Niet specifiek is bepaald op welk gedeelte van de bodem de zorgplicht ziet. In verband met de algemene regels van de Wbb is, zoals hierboven reeds opgemerkt, dat ingevolge de parlementaire geschiedenis van de Wbb het begrip bodem steeds zo ver zal gaan als de gevolgen van de menselijke activiteiten op en in de aardkorst in de diepte reiken. Ook de bodem onder een wateroppervlakte valt daaronder.

Welke belangen?

Met betrekking tot de vraag welke belangen dit instrument beoogt te beschermen, verwijzen wij naar hetgeen hierover in par. B.3.1.2 is opgemerkt.

¹⁶⁹ Stcrt. 31 maart 2006, nr. 65/p. 15 (NvT) p. 18.

Voor wie en bevoegd gezag?

De normadressaat van de zorgplicht is een ieder (die handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 Wbb). Anders dan bij bijvoorbeeld de milieuvergunning hoeft degene die de handelingen verricht die handelingen niet bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang te verrichten. De zorgplicht richt zich niet alleen op de directe veroorzaker van een eventuele verontreiniging maar ook degene die bevoegd en feitelijk in staat is om een overtreding van dit artikel te beëindigen dan wel te voorkomen.¹⁷⁰ Ook de opdrachtgever van een bepaalde handeling waardoor in strijd met artikel 13 Wbb is gehandeld, kan (mede) overtreder zijn.¹⁷¹

De minister van VROM, GS, het college van b en w en de waterkwaliteitsbeheerder hebben tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 13 Wbb (artikel 95 lid 3 Wbb).

*B.3.2 Wm*B.3.2.1. Inleiding

In deze paragraaf (3.2) worden de verschillende instrumenten in de Wm die bodembeschermende effecten kunnen hebben, besproken. Dat zijn: het verbod behoudens vergunning (B.3.2.2.1), de ontwerp-activiteiten amvb (B.3.2.2.2), het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (B.3.2.2.3) en overige Wm-instrumenten (B.3.2.2.4) zoals het verbod te storten buiten een inrichting, de provinciale milieuverordening, de milieukwaliteitseisen op grond van hoofdstuk 5 Wm en de zorgplicht van artikel 1.1a Wm.

B.3.2.2 InstrumentenB.3.2.2.1 Het verbod behoudens vergunning of amvb

Een van de instrumenten in de Wm die de bodem kan beschermen is de milieuvergunning. De vergunning is geregeld in hoofdstuk 8 van de Wm. Het is verboden een inrichting op te richten, in werking te hebben of te veranderen zonder vergunning (artikel 8.1 lid 1 Wm). Ingevolge artikel 8.1 lid 2 Wm kunnen voor een inrichting algemene regels gelden in plaats van een vergunning. Ook wel de zogenaamde 8.40 amvb's genoemd. Omdat het voor de onderzoeksvragen in het algemeen niet van belang is of het om een vergunning of een 8.40 amvb gaat, geldt hetgeen hierna volgt in beginsel voor zowel de vergunning als de 8.40 amvb's.

Welke handelingen?

De vergunningplicht en de algemene regels gelden alleen voor 'inrichtingen' in de zin van de Wm. Daarvan is sprake als een activiteit zowel onder de definitie van het begrip inrichting van artikel 1.1 lid 1 Wm als onder een categorie van het Ivb valt. Kort gezegd, gaat het om activiteiten, die gedurende een zekere periode op dezelfde plaats bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang worden verricht.

¹⁷⁰ ABRvS 10 december 2003, 200300688/1.

¹⁷¹ ABRvS 22 november 2006, 20060448/1 onder verwijzing naar ABRvS 3 juli 2002, AB 2002, 311.

In beginsel geldt een vergunningplicht, tenzij de activiteit onder een 8.40 amvb valt. In dat geval gelden de desbetreffende algemene regels. In de amvb's is omschreven welke activiteiten onder de amvb's vallen.

Enkele voorbeelden van 8.40 amvb's zijn: het besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer,¹⁷² besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer,¹⁷³ besluit horeca- sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer,¹⁷⁴ besluit textielreinigingsbedrijven milieubeheer,¹⁷⁵ besluit mestbassins milieubeheer¹⁷⁶ en het besluit landbouw milieubeheer.¹⁷⁷

Welk gedeelte van de bodem?

In de Wm is het begrip bodem niet gedefinieerd. Er moet worden aangesloten bij het begrip milieu. Het belang van de bescherming van het milieu (artikel 1.1 lid 3 Wm) treedt als integratiekader in de plaats van aspecten als de gevolgen voor de bodem, oppervlakte- en grondwater en hinder et cetera.¹⁷⁸ Bescherming van het milieu wordt ruim opgevat. Dit ruime integratiekader, zo blijkt uit jurisprudentie-onderzoek, wordt met name begrensd door de beperking van het begrip inrichting en door de afbakening met andere milieuwetten.¹⁷⁹ Zo behoren landerijen bijvoorbeeld in beginsel niet tot de inrichting en worden de op de landerijen plaatsvindende activiteiten niet door voor de inrichting geldende vergunning gereguleerd. Indien landerijen zelfstandig gezien als inrichting in de zin van de Wm kunnen worden aangemerkt, kunnen de daarop plaatsvindende activiteiten door middel van een vergunning (zelfstandig) worden gereguleerd. Voor de vraag op welk gedeelte van de bodem de bescherming ziet, is dus vooral van belang wat tot de inrichting behoort en welke gevolgen aan de inrichting kunnen worden toegerekend. Het begrip inrichting is in rechte nader ingevuld en daarin is vooralsnog geen beperking gesteld met betrekking tot de bodem.

Welke belangen?

Uit het voorgaande volgt dat het bodembelang valt onder de reikwijdte van hoofdstuk 8 Wm. Het toetsingskader van de milieuvergunning is opgenomen in de artikelen 8.8 Wm en verder. In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk – bij voorkeur aan de bron – te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting tenminste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden voorgeschreven

¹⁷² Stb. 1998, 602.

¹⁷³ Stb. 1998, 603.

¹⁷⁴ Stb. 1998, 322.

¹⁷⁵ Stb. 2001, 146.

¹⁷⁶ Stb. 1990, 618.

¹⁷⁷ Stb. 2006, 390. Dat besluit vervangt het besluit akkerbouw milieubeheer en het besluit melkrundveehouderij milieubeheer.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13, p. 25-26.

¹⁷⁹ Evaluatiecommissie milieubeheer, *Het brede begrip milieu*, Den Haag, 2003/15, p. 65 en 95.

(eerste en tweede volzin artikel 8.11 lid 3 Wm). Voor de wijziging van de Wm in verband met de IPPC-richtlijn was het niet uitgesloten dat een vergunning werd geweigerd doordat de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu, in het bijzonder voor de bodem, kon veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet voldoende konden worden beperkt.

Voor het aan de milieuvergunning verbinden van vergunningvoorschriften met betrekking tot de bodembescherming is de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB)¹⁸⁰ van belang.¹⁸¹

Dit was althans het geval voordat de Wm is gewijzigd in verband met de implementatie van de IPPC-richtlijn. Voor die wijziging was alara (as low as reasonably achievable) een belangrijk richtsnoer voor de vergunningverlening en in dat verband werd het NRB gehanteerd om te bepalen welke voorschriften aan de vergunning (moeten) worden verbonden om de bodem te beschermen. Thans is het richtsnoer bij de vergunningverlening het begrip de 'beste beschikbare technieken'. Het lijkt ons aannemelijk dat het NRB in dat verband nog steeds bepalend is. De jurisprudentie moet dienaangaande echter worden afgewacht.

Omdat de NRB bij het beoordelen en beschermen van de bodem bij de vergunningverlening en 8.40 amvb's een belangrijk hulpmiddel vormt, wordt hierna kort de inhoud van de NRB uiteengezet.

De NRB is opgesteld om de vergunningvoorschriften te uniformeren en harmoniseren.¹⁸² In de NRB zijn specifieke bodembedreigende activiteiten beschreven waarbij steeds de gewenste beschermende maatregelen en voorzieningen zijn aangegeven. Voor inrichtingen die onder een 8.40 amvb vallen, is het overigens afhankelijk van de amvb of nadere eisen kunnen worden gesteld (met behulp van de NRB).

De NRB bestaat uit verschillende delen.

- A1. Preventieve bodembescherming
- A2. Bodembescherming en de NRB
- A3. Bepalen bodembeschermingsstrategie
- A4. Maatregelen
- A5. Voorzieningen
- B1. Beperken verspreidingsrisico
- B2. Vloeistofdichte voorzieningen
- B3. Organisatorische beheermaatregelen

In de NRB staat "een verwaarloosbaar bodemrisico" centraal. Voor elke bedrijfsmatige activiteit moet afzonderlijk een pakket maatregelen (software) en voorzieningen (hardware) worden vastgesteld dat zo mogelijk leidt tot een

¹⁸⁰ De richtlijn is onder andere via internet te raadplegen via www.infomil.nl.

¹⁸¹ In het hoofdstuk Europees recht wordt de IPPC-richtlijn verder besproken.

¹⁸² NRB, A1, Infomil juli 2001, paragraaf 1.1.

verwaarloosbaar bodemrisico.¹⁸³ Hooguit wordt een aanvaardbaar bodemrisico gerealiseerd.¹⁸⁴

Maatregelen zijn activiteiten die zijn gericht op de controle en onderhoud van voorzieningen zoals installatieonderdelen, vloeren, verhardingen en/of opvangbakken alsmede het toezicht op het juist uitvoeren van de activiteit en gericht ingrijpen in geval van incidenten.¹⁸⁵

De maatregelen en voorzieningen moeten op elkaar zijn afgestemd. Minder effectieve voorzieningen vergen zwaardere beheermaatregelen en omgekeerd. Aan de hand van een bodemrisico analyse wordt de effectiviteit van bodembeschermende maatregelen en voorzieningen beoordeeld. In het NRB is een bodemrisicoanalyse checklist opgenomen. Aan de hand van die checklist kan per bedrijfsactiviteit worden bepaald wat het bodemrisico is van deze activiteit. Het bodemrisico wordt weergegeven door middel van een emissiescore. In de emissiescore is de kans tot uitdrukking gebracht op vrijkomen van bodemverontreinigende stoffen en daarmee indringing in de bodem. Daarbij spelen een grote rol: de aard van de activiteit, de uitvoering van de installatie en de bodembeschermende voorzieningen en onderhoud- en beheersmaatregelen.¹⁸⁶ Een emissiescore van 1 is het bodemrisico verwaarloosbaar.

In de NRB zijn de volgende vijf hoofdgroepen opgenomen van bodembedreigende activiteiten¹⁸⁷:

- a. Opslag bulkgoederen
- b. Overslag en intern transport bulkvloeistoffen
- c. Opslag- en verlading stort- en bulkgoederen
- d. Procesinstallaties/bewerkingen
- e. Overige bedrijfsmatige activiteiten

Voor deze activiteiten is een inventarisatie van een nul- en eindbodemsituatie en een bodemrisicobeoordeling op basis van de NRB nodig.

De bodembeschermingstrategie wordt in de volgende vier stappen bepaald.¹⁸⁸

- De eerste stap is bepalen of de NRB van toepassing is op de bedrijfsactiviteiten.
- De tweede stap is de emissiescore bepalen (aan de hand van een in de NRB opgenomen tabel).
- De derde stap is het bepalen van de bodembeschermingsstrategie: verwaarloosbaar risico.
- De vierde stap is het bepalen van (aanvullende) maatregelen en voorzieningen.

In de NRB zijn onder andere beschreven: algemene maatregelen (bijvoorbeeld dat activiteiten waarbij bodembelastende stoffen aanwezig zijn zoveel mogelijk moeten worden gecentraliseerd), beheermaatregelen (reparatie en onderhoud en

¹⁸³ NRB, A1, Infomil juli 2001, A1, paragraaf 1.2.1.

¹⁸⁴ NRB, A1, Infomil juli 2001, A1, paragraaf 2.1.1.

¹⁸⁵ NRB, A1, Infomil juli 2001, A1, paragraaf 1.2.1.

¹⁸⁶ NRB, A1, Infomil juli 2001, A1, paragraaf 1.2.1.

¹⁸⁷ NRB, A1, Infomil juli 2001, A1, paragraaf 1.2.2.

¹⁸⁸ NRB, A1, Infomil juli 2001, A1, paragraaf 3.2.

toezicht en inspectie) en herstelplicht bij verwaarloosbaar en onaanvaardbaar bodemrisico.¹⁸⁹

Bij de voorzieningen wordt een onderscheid gemaakt tussen brongerichte bodembeschermende voorzieningen en effectgerichte bodembeschermende voorzieningen. Brongerichte bodembeschermende voorzieningen zijn bevorderen dat stoffen binnen hun omhulling blijven, zoals vloeistofdichte procesinstallaties met verbeterde afdichtingen, flensvrije verbindingen en dubbelwandige systemen met lekdetectie et cetera.¹⁹⁰ Effectgerichte voorzieningen voorkomen indringing van gemorste of gelekte stoffen in de bodem, zoals vloeistofdichte voorzieningen met een PBV-verklaring¹⁹¹ en vloeistofdichte opvangvoorziening.¹⁹²

Ook bodemonderzoek is in het kader van de bodembescherming van groot belang. Het doel is niet de bodem te beschermen, maar de bodemverontreiniging in kaart te brengen. De bekendste onderzoeken zijn het nulsituatieonderzoek en het eindsituatieonderzoek.¹⁹³ Deel B1 van het NRB ziet op de beperking van de verspreidingsrisico's en zijn voorschriften en/of aanwijzingen opgenomen over verspreidingsrisico, bodembemonstering, bodembelastingonderzoek en risicobeperkend onderzoek.

Soorten voorschriften

In een milieuvergunning of in een algemene regel kan bijvoorbeeld worden bepaald dat bepaalde voorzieningen moeten worden aangebracht zoals een vloeistofdichte vloer, dat bodemonderzoeken moeten plaatsvinden waarin bijvoorbeeld de bestaande bodemkwaliteit van de inrichting (inclusief uitbreiding) is vastgelegd (nulsituatie)¹⁹⁴ en kan worden voorgeschreven dat aangevoerde (grond)stoffen moeten worden opgeslagen op een vloeistofkerende voorziening waarboven een overkapping/afdekking is aangebracht die groot genoeg is om te verzekeren dat hemelwater de (grond)stoffen niet kan bereiken.¹⁹⁵

De voorschriften moeten nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.

Er kunnen geen voorschriften worden gesteld voor saneringen die zien op het verleden.

¹⁸⁹ NRB, A1, Infomil juli 2001, A4,

¹⁹⁰ NRB, A1, Infomil juli 2001, A5, paragraaf 5.1.

¹⁹¹ PBV is de afkorting van Plan, Bodembeschermende Voorzieningen. PBV is ook een Stichting die de PBV-verklaring afgeeft. De doelstelling van de Stichting is "Het ontwikkelen en verspreiden van kennis op het gebied van bodembescherming vanuit milieuoogpunt en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords", www.bodembescherming.nl.

¹⁹² NRB, A1, Infomil juli 2001, A5, paragraaf 5.2.

¹⁹³ R.J.G.H. Seerden, *Hoofddlijnen bodembescherming*, Den Haag 2003, p. 33.

¹⁹⁴ ABRvS 23 augustus 2006, 200509808/1, www.raadvanstate.nl.

¹⁹⁵ ABRvS 19 mei 2004, 200303134/1.

In artikel 8.12b Wm staat expliciet dat bij een milieuvergunning ook voorschriften ter bescherming van de bodem kunnen worden gesteld. Artikel 8.12b aanhef en onder b Wm luidt:¹⁹⁶

“aan de vergunning worden in ieder geval de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende voorschriften verbonden met betrekking tot: (...) de bescherming van de bodem en grondwater”

Voor de 8.40 amvb's geldt hetzelfde toetsingskader als voor de milieuvergunning zoals hierboven beschreven. Dientengevolge kunnen ook in een 8.40 amvb voorschriften worden opgenomen die zien op de bescherming van de bodem.

In de thans geldende 8.40 amvb's zijn voorschriften te vinden die de bodem beschermen.

In het Besluit horeca- sport- en recreatie-inrichtingen¹⁹⁷ is bijvoorbeeld bepaald dat de opslag van bepaalde stoffen boven een vloeistofdichte vloer moet plaatsvinden.

De opslag, overslag, bewerking en verwerking van olie en gevaarlijke stoffen geschiedt boven een vloeistofdichte vloer of vloeistofdichte lekbak van onbrandbaar en hittebestendig materiaal (bijlage I artikel 2.1.1).

In het Besluit landbouw is in de paragraaf 'bodembescherming' bijvoorbeeld het volgende bepaald:¹⁹⁸

“1.8.1 Indien in enig voorschrift in dit besluit is bepaald dat een vloer vloeistofkerend is uitgevoerd of dat een vloeistofdichte lekbak wordt toegepast, wordt de vloer of de lekbak periodiek visueel geïnspecteerd. Voorkomen wordt dat vloeistoffen of vaste stoffen in de bodem terechtkomen. Daartoe zijn voldoende hulpmiddelen in de inrichting aanwezig.”

In de amvb's kan tevens worden bepaald of het bevoegd gezag ten aanzien van de te verrichten activiteit nadere eisen kan stellen.

Zo is bijvoorbeeld in het besluit horeca- sport- en recreatie-inrichtingen dienaangaande het volgende voorschrift opgenomen:

¹⁹⁶ In artikel 22.1 Wm (het artikel waarin hoofdstuk 8 Wm ten aanzien van een aantal wetten wordt uitgesloten) is de Wbb bijvoorbeeld niet genoemd, zodat hoofdstuk 8 gewoon van toepassing is naast de Wbb. Ingevolge artikel 8.9 Wm jo artikel 13.1 lid 2 Wm moet het bevoegd gezag bij het verlenen van de vergunning er wel zorg voor dragen dat er geen strijd ontstaat met regels die zijn gesteld krachtens de Wbb.

¹⁹⁷ Stb. 1998, 322.

¹⁹⁸ Het is uiteraard niet uitgesloten dat voorschriften die zijn opgenomen in andere paragrafen geen bodembeschermende effecten hebben.

Het bevoegd gezag kan, indien beoordeeld volgens de NRB sprake is van een bodembedreigende activiteit, een nadere eis stellen met betrekking tot:

- a. het doen van een onderzoek vóór de inrichting in werking is (nulsituatie-onderzoek), of het doen van een onderzoek, binnen acht weken na de beëindiging van de activiteiten in de inrichting (eindsituatie-onderzoek), naar de stoffen die door de werkzaamheden van de inrichting ter plaatse een bedreiging van de bodemkwaliteit vormen;
- b. het rapporteren van de resultaten van de onder a genoemde onderzoeken.

Normadressaat en bevoegd gezag

Bevoegd gezag is in beginsel het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting in geheel of in hoofdzaak is gelegen, tenzij in het Ivb een andere instantie is aangewezen als bevoegd gezag (artikel 8.2 Wm). De normadressaat van de vergunning en de 8.40 amvb's is de drijver van de inrichting (artikel 8.20 Wm). Doorgaans is dat degene die zeggenschap heeft over de activiteiten die binnen de inrichting worden verricht.

B.3.2.2.2 De ontwerp-activiteiten amvb

In verband met de herijking, de modernisering van de VROM regelgeving is de idee ontstaan de 8.40 amvb's te vervangen door één amvb. Ook wel de activiteiten- of superamvb genoemd. Het is niet alleen de bedoeling dat de bestaande 8.40 amvb's worden samengevoegd, maar dat er nog meer activiteiten onder de amvb zullen vallen dan thans het geval is. Slechts een relatief beperkt aantal inrichtingen zal vergunningplichtig blijven.

Op dit moment (december 2006) is er een ontwerp-besluit houdende algemene regels voor inrichtingen.¹⁹⁹ Hoewel het een *ontwerp*-besluit is, wordt kort uiteengezet in hoeverre er in het ontwerp-besluit voorschriften zijn opgenomen die bodembeschermende effecten kunnen hebben.

De Wm wordt gewijzigd in verband met de modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen.²⁰⁰ Het uitgangspunt van de nieuwe regeling is niet meer de regulering bij vergunning, maar bij amvb. Het doel is dat voortaan alle inrichtingen onder de amvb vallen, met uitzondering van de inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen en de inrichtingen die zijn aangewezen bij een amvb. De vergunningplicht geldt dan alleen nog maar voor omvangrijke en complexe inrichtingen. De bestaande 8.40 amvb's zullen – met uitzondering van de zogenaamde agrarische amvb's - worden samengevoegd in één activiteiten-amvb. De inrichting blijft het uitgangspunt van de wijze van regulering, maar in de amvb worden activiteiten gereguleerd. In het nieuwe systeem bestaat een driedeling. Een inrichting is vergunningplichtig, meldingsplichtig of noch vergunning noch

¹⁹⁹ *Stcrt.* 29 juni 2006, nr. 124, p. 27.

²⁰⁰ *Stb.* 2006, 606.

meldingsplichtig. Melden kan voortaan elektronisch. Maatwerk kan worden bereikt door op grond van de amvb te stellen individuele regels die door het lokale bevoegde gezag kunnen worden gesteld (zogenaamde maatwerkvoorschriften) en door regels in een verordening waarbij kan worden afgeweken van de amvb.

In de NvT wordt opgemerkt dat ingevolge het (ontwerp)besluit bodemverontreiniging – en aantasting zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, wordt voorkomen. De gebruiksmogelijkheden van de bodem voor verschillende functies²⁰¹ mag niet verslechteren en waar mogelijk zal een verbetering worden gerealiseerd. In de NvT wordt voor het preventieve bodembeschermingsbeleid verwezen naar de NRB en opgemerkt dat in de NRB het begrip “verwaarloosbaar bodemrisico” centraal staat. Voorzieningen en maatregelen dienen een verwaarloosbaar bodemrisico te realiseren voor de duur van de bedrijfsmatige activiteiten. ‘Met behulp van de NRB kunnen de risico’s op bodemverontreiniging, als gevolg van de activiteiten die binnen de inrichting plaatsvinden, worden bepaald. Of er sprake is van een bodembedreigende situatie hangt af van de aard van de activiteit en de betrokken stoffen.’^{202 203}

In het ontwerp-besluit zijn ook regels opgenomen met betrekking tot de bodem. Onder andere de in het ontwerp-besluit opgenomen zorgplicht heeft betrekking op de bescherming van de bodem en het grondwater (artikel 2.1 van het ontwerp-besluit).

De paragraaf 2.4 van het ontwerp-besluit draagt de titel ‘bodem’. In die paragraaf zijn twee artikelen opgenomen die specifiek zien op de bodem. Als binnen een inrichting bodembedreigende activiteiten plaatsvinden, moeten bodembeschermende voorzieningen en bodembeschermende maatregelen worden getroffen waarmee een verwaarloosbaar bodemrisico wordt gerealiseerd (artikel 2.10 lid 1 van het ontwerp-besluit). Aannemelijk is dat dat aan de hand van het NRB kan worden vastgesteld. Als van een reeds opgerichte inrichting het realiseren van een verwaarloosbaar bodemrisico redelijkerwijs niet kan worden gevergd, wordt een aanvaardbaar risico op aantasting of verontreiniging van de bodem gerealiseerd (artikel 2.10 lid 2 van het ontwerp-besluit). Als binnen een inrichting een bodembedreigende activiteit wordt uitgevoerd, moet uiterlijk binnen drie maanden na oprichting van de inrichting een rapport met de resultaten van een nulsituatie onderzoek van de bodemkwaliteit aan het bevoegd gezag worden toegestuurd (artikel 2.11 lid 1 van het ontwerp-besluit). Het bevoegd gezag kan maatwerkvoorschriften stellen met betrekking tot het uitvoeren van een onderzoek naar de nulsituatie van de bodemkwaliteit bij een verandering van de inrichting, indien het gelet op de aard of de mate waarin de inrichting verandert, nodig is het referentieniveau van de bodemkwaliteit vast te leggen met het oog op een mogelijke aantasting of verontreiniging van de bodem die kan ontstaan door een bodembedreigende activiteit (artikel 2.11 lid 2 van het ontwerp-besluit). Indien binnen de inrichting een bodembedreigende activiteit is uitgevoerd wordt uiterlijk

²⁰¹ De vraag is hoe dit zich verhoudt tot het feit dat in het bodembeleid de multifunctionaliteit is verlaten.

²⁰² Stcrt. 29 juni 2006, nr. 124, p. 51.

²⁰³ De NRB is in het voorgaande besproken.

binnen drie maanden na het buiten werking stellen van de inrichting een rapport met de resultaten van een onderzoek naar de eindsituatie van de bodemkwaliteit toegestuurd aan het bevoegd gezag (artikel 2.11 lid 3 van het ontwerpbesluit).

Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat bevoegd is of zou zijn krachtens artikel 8.1 Wm voor de betrokken inrichting of de waterkwaliteitsbeheerder indien het lozen betreft als bedoeld in de Wvo (artikel 1.1).

Ingevolge artikel 2.11 lid 4 van het ontwerp besluit moeten de hiervoor genoemde onderzoeken worden uitgevoerd door een persoon of instelling die daartoe beschikt over een erkenning op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer.

Indien uit het rapport met de resultaten van het bodemonderzoek, bedoeld in artikel 2.11 lid 3 van het ontwerp-besluit blijkt dat de bodem als gevolg van de activiteiten binnen de inrichting is aangetast of verontreinigd, draagt degene die de inrichting drijft er zorg voor dat binnen zes maanden na toezending van het rapport aan het bevoegd gezag wordt aangevangen met het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van de verontreiniging of de aantastingen de directe gevolgen daarvan (artikel 2.11 lid 5 van het ontwerp-besluit).

In het ontwerp-besluit is niet gedefinieerd wat onder bodem en wat onder 'bodembedreigende activiteiten' moet worden verstaan. Met betrekking tot 'bodem' zal moeten worden aangesloten bij de wijze waarop dat begrip in het kader van de Wm wordt uitgelegd.

B.3.2.2.3 Het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Thans ligt er bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel 'regels inzake vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)'.²⁰⁴

Dit wetsvoorstel past in het kader van de herijking, de modernisering, van de VROM regelgeving. Kort gezegd, is het de bedoeling dat in de termen van het wetsvoorstel verschillende toestemmingen die er thans in het omgevingsrecht bestaan, worden geïntegreerd tot één vergunning.

In de Wabo worden verschillende toestemmingen opgenomen in een omgevingsvergunning uit onder andere de Wm, de Ww, de Monumentenwet 1988, de Mijnbouwwet, de Wbb, de Wms (de Nbw 1998 en de Flora- en faunawet). Enkele voorbeelden die in het kader van dit onderzoek relevant zijn, zijn:²⁰⁵

- De bouwvergunning
- De Wm vergunning (en de 8.40 amvb's)
- De mijnbouwmilieuvergunning
- De ontheffing ex artikel 65 Wbb

²⁰⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nrs. 1-3.

²⁰⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 148 en verder.

- Ontheffingen ex artikel 10.63 leden 1, 2 en 3 Wm
- De Wms-vergunning
- De vergunning m.b.t. handelingen in een beschermd natuurgebied
- De vergunning m.b.t. handelingen met gevolgen voor habitats en soorten
- De kennisgeving van de Flora- en faunawet

Deze toestemmingen zijn hiervoor of hierna besproken. De directe lozingen, de vergunning op grond van de Gww, de vergunning op grond van de Wwh, de bestrijdingsmiddelenwet en de meststoffenwet worden echter niet in de wabo opgenomen.

De genoemde 'toestemmingen' worden – afhankelijk van het type toestemming - geïntegreerd óf 'aangehaakt'. Integreren betekent dat er met betrekking tot de betreffende activiteit geen afzonderlijk vergunningstelsel overblijft. Een toestemming wordt geïntegreerd als zij evenals de omgevingsvergunning ziet op plaatsgebonden activiteiten, zoals de Wm vergunning. Een toestemming wordt 'aangehaakt' als zij de ene keer wel en de andere keer niet op een plaatsgebonden activiteit ziet.²⁰⁶

De Wabo kent niet één toetsingskader, maar verschillende toetsingskaders. Die toetsingskaders betreffende de toetsingskaders die thans nog in de verschillende wetten zijn opgenomen.

Noch in het wetsvoorstel noch in de memorie van toelichting staat dat de toetsingskaders materieel zullen wijzigen. De op dit moment nog afzonderlijke toetsingskaders zijn in het wetsvoorstel eveneens afzonderlijk opgenomen in paragraaf 2.3 opgenomen (artikelen 2.11 en verder van het wetsvoorstel). In feite zullen de toetsingskaders 'verhuizen' van de verschillende wetten naar de Wabo. De bedoeling van het wetsvoorstel lijkt vooral (alleen) te zijn gelegen in een formele wijziging. De toestemmingen zullen nog steeds op dezelfde activiteiten zien en nog steeds op hetzelfde gedeelte van de bodem (effecten hebben). De Wabo ziet slechts op plaatsgebonden activiteiten. De belangen die de toestemmingen beogen te beschermen, zullen evenmin wijzigen. Met betrekking tot de betekenis van 'gevolgen voor het milieu' en 'bescherming van het milieu' in de Wabo en in de daarop berustende bepalingen is artikel 1.1 lid 2 Wm bijvoorbeeld van overeenkomstige toepassing (artikel 1.1 lid 2 van het wetsvoorstel). Het is derhalve niet zinvol de onderzoeksvragen voor wat betreft de Wabo hier afzonderlijk te behandelen.

Ten aanzien van het bevoegd gezag zal er echter wel wat wijzigen. Het is de bedoeling dat er voor de omgevingsvergunning één bevoegd gezag is. De hoofdregel is – evenals thans bij de Wm-vergunning het geval is - dat het college van burgemeester en wethouders van de plaats waar de activiteit worden verricht, bevoegd gezag is (artikel 2.5 van het wetsvoorstel). Bij amvb kan GS of de minister worden aangewezen.

²⁰⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 16-19.

B.3.2.2.4 Overige Wm instrumenten

Naast de vergunning en de algemene regels bevat de Wm nog enkele andere instrumenten die bodembeschermende effecten kunnen hebben welke hierna kort worden besproken.

Artikel 10.2 verbod te storten buiten een inrichting (op of in de bodem). 10.63 lid 2 Wm ontheffing GS

Artikel 10.2 Wm verbiedt het storten en verbranden van afvalstoffen buiten een inrichting.

Het is verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze – al dan niet in verpakking – buiten een inrichting te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden (artikel 10.2 lid 1 Wm).

Ingevolge art. 1.1 lid 1 Wm wordt in de Wm en de daarop berustende bepalingen onder afvalstoffen verstaan: alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de EG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Of sprake is van een afvalstof moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van richtlijn nr. 75/442/EEG, terwijl ervoor moet worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan.²⁰⁷

Groenafval afkomstig van kap van bospercelen is afval in de zin van de Wm.²⁰⁸

Het verbod geldt voor een ieder die zich ontdoet van afvalstoffen door ze te storten, anderszins op of in de bodem te brengen of te verbranden. Van ontdoen (als bedoeld in artikel 10.2 Wm) is geen sprake als hooi wordt opgeslagen met het oogmerk dit later af te voeren.²⁰⁹

In casu had verzoekster op haar percelen met asbest verontreinigd hooi en stro opgeslagen. Volgens verweerder was artikel 10.2 Wm overtreden. Ter zitting werd echter vastgesteld dat verzoekster het hooi en stro op de desbetreffende percelen had gebracht ter compostering waarna het zal worden afgevoerd naar een verwerkingsinrichting. Derhalve was artikel 10.2 Wm volgens de voorzitter overtreden. Verzoekster had zich immers nog niet ontdaan van het hooi en stro.

²⁰⁷ Arrest van het HvJ EG van 15 juni 2000, Arco Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, AB 2000, 311. Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 23 maart 2005, AB 2005, 236.

²⁰⁸ Vz. ABRvS 1 mei 2002, M en R kort 2002, 164K.

²⁰⁹ Vz. ABRvS 13 september 2001, M en R kort 2001, 230K.

Uit de casus kan worden afgeleid dat het oogmerk van de handeling een rol speelt voor de wijze waarop de handeling wordt gekwalificeerd. Het is niet onaanvaardbaar dat ingeval het om iets anders zou gaan dan hooi en stro de rechter op vergelijkbare wijze zou oordelen.

Van het verbod kan vrijstelling worden verleend voor bepaalde categorieën gevallen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daar niet tegen verzet. Dit is gebeurd in het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen.²¹⁰ In dat Besluit is een vijftal categorieën aangewezen waarvoor vrijstelling kan worden verleend. Zo is het derhalve mogelijk bepaalde soorten baggerspecie onder bepaalde milieuhygiënische voorwaarden te verspreiden. Bevoegd om de ontheffing te verlenen zijn GS (voor het storten, artikel 10.63 lid 3 Wm) en het college van burgemeester en wethouders (voor het verbranden, artikel 10.63 lid 2 Wm). Bevoegd tot handhaven zijn GS, het college van b en w en de waterkwaliteitsbeheerder (artikel 18.2a lid 2 Wm).

Provinciale Milieuverordening (PMV) artikel 1.2 Wm

Een PMV bevat tenminste regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden.

De provinciale staten zijn verplicht een algemene milieuverordening vast te stellen. In dit verband is relevant dat de verordening tenminste regels bevat ter bescherming van de kwaliteit van grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden (artikel 1.2 lid 2 Wm). Daarnaast worden bij de verordening verdere regels gesteld met betrekking tot het milieu, voor zover dit naar het oordeel van provinciale staten van meer dan gemeentelijk belang is (artikel 1.2 lid 3 Wm). Milieu wordt ruim uitgelegd.

De Afdeling overweegt dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wm blijkt dat in een provinciale milieuverordening als bedoeld in art. 1.2 Wm ten aanzien van daartoe aangewezen gebieden aanvullende eisen ter bescherming van de kwaliteit van de bodem kunnen worden gesteld ten opzichte van de landelijke eisen die in het algemeen het beschermingsniveau vormen (Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3). Gelet hierop zijn de in het geding zijnde bepalingen van de provinciale milieuverordening niet in strijd met art. 11 van het Lozingenbesluit bodembescherming (gebaseerd op art. 6 van de Wet bodembescherming).²¹¹

In de PMV was bepaald dat het verboden was huishoudelijk afvalwater, uitgezonderd hemelwater, via een werk, voorziening of mechanisme of in welke andere vorm dan ook op of in de bodem te brengen. Tevens was bepaald dat dat verbod niet gold indien het een lozing betreft van huishoudelijk afvalwater van verspreid gelegen bebouwing, waarbij de afstand tot het openbaar riool meer dan 100 meter bedraagt en de lozing op het oppervlaktewater niet mogelijk is.

²¹⁰ Stb. 1997, 664.

²¹¹ ABRvS 15 maart 2001, Gst. 2001, 7141, 3.

In artikel 1.2 Wm staat niet welke handelingen worden gereguleerd door de PMV. Alleen is bepaald welke onderwerpen wel en welke onderwerpen niet in de PMV mogen (of moeten) worden opgenomen. Afhankelijk van een PMV kan dus worden vastgesteld welke handelingen worden gereguleerd. Evenmin is bepaald op welk gedeelte van de bodem de regulering ziet.

Gelet op het feit dat de PMV wordt opgesteld ter bescherming van het milieu en omdat de PMV tenminste regels bevat ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in de bij de verordening aangewezen gebieden, zullen ook regels met betrekking tot de bescherming van de bodem kunnen worden opgenomen of zullen de regels effecten op de bodem kunnen hebben. Niet is duidelijk op welk gedeelte van de bodem de regels kunnen zien of de regels effecten kunnen hebben. De wet bevat dienaangaande in elk geval geen beperking anders dan dat het van meer dan gemeentelijk belang moet zijn om de regels te stellen.

De PMV kan onder andere zijn gericht tot het gezag dat bevoegd is de milieuvergunning te verlenen (artikel 1.2 lid 7 Wm). Daarnaast kan de PMV voor twee soorten inrichting rechtstreeks werkende regels bevatten (artikel 1.2 lid 6 Wm).

Het is mogelijk dat in een concreet geval (de uitvoering van) een PMV op gespannen voet of in strijd is met andere (landelijke) regels.

Nog geen milieukwaliteitseisen op grond van artikel 5.1 Wm

Ingevolge artikel 5.1 kunnen milieukwaliteitseisen voor de bodem worden opgesteld. Tot op heden is dat echter nog niet gebeurd. Wel zijn er ten aanzien van de bodem enkele buitenwettelijke milieukwaliteitseisen.

De milieukwaliteitseisen zijn een instrument van effectgericht milieubeleid. Zodoende worden niet handelingen als zodanig (direct) gereguleerd. De milieukwaliteitseisen worden gesteld 'in het belang van de bescherming van het milieu'. Dat begrip is in artikel 1.1 Wm gedefinieerd en moet ruim worden uitgelegd. Onder 'gevolgen van het milieu' worden alle gevolgen voor het milieu verstaan.²¹² Ook bodem valt daar onder.

In beginsel hebben milieukwaliteitsnormen geen rechtsgevolgen voor burgers en bedrijven. Milieukwaliteitsnormen zijn gericht tot overheidsorganen die bevoegdheden uitoefenen als bedoeld in artikel 5.2 lid 1 Wm.

De zorgplicht ex artikel 1.1a Wm

In artikel 1.1a Wm is een algemene zorgplicht opgenomen. In lid 1 staat dat een ieder voldoende zorg voor het milieu in acht neemt. In lid 2 wordt nader omschreven wat die zorg inhoudt:

De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor

²¹² Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13, p. 26.

zover zulks in redelijkheid kan worden gevegd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Niet is aangegeven welk gedeelte van de bodem het betreft. Het betreft zorg voor het 'milieu'. Onder andere omdat in de parlementaire geschiedenis is aangegeven dat de bepaling als vangnet moet dienen, zodat kan worden opgetreden tegen milieuvervuiling als daar geen op toegesneden wettelijke of op de wet gebaseerde bepaling voor is, moet milieu ruim worden uitgelegd. De bodem zal daar ook onder vallen.

Overtreding van artikel 1.1a Wm is niet strafbaar gesteld. Bestuursrechtelijk kan de bepaling wel worden gehandhaafd. Bevoegd tot handhaven zijn de minister van VROM, GS het college van b en w en de waterkwaliteitsbeheerder (artikel 12.2 a lid 1 Wm). In de praktijk wordt nauwelijks gebruik gemaakt van deze bepaling.

B.4 WATER

B.4.1 Inleiding

In deze paragraaf worden enkele wetten behandeld die de waterkwaliteit- en/of de waterkwantiteit reguleren. Hoewel deze wetgeving niet primair op de bescherming van de bodem ziet, kan zij toch bodembeschermende effecten hebben. Zowel oppervlaktewater als grondwater staan doorgaans immers in contact met de bodem en/of de onderwaterbodem. Doordat bijvoorbeeld door middel van een vergunning een lozing wordt gereguleerd en zodoende de vervuiling van het oppervlaktewater zoveel mogelijk wordt voorkomen of beperkt, wordt de vervuiling van de bodem daarmee ook voorkomen of beperkt. Deze wetgeving heeft dus indirect effecten op de bodem.

B.4.2 Wvo

Verbod behoudens vergunning

Ingevolge artikel 1 lid 1 Wvo is het verboden zonder vergunning met behulp van een werk, afvalstoffen,²¹³ verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, te brengen in oppervlaktewateren (directe lozing). Het verbod geldt niet voor een lozing met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten, ook wel de zogenaamde indirecte lozingen genoemd (artikel 1 lid 2 Wvo), tenzij de lozing is opgenomen in het besluit ex artikel 1 lid 2 en artikel 31 lid 4 Wvo. Het is eveneens verboden zonder vergunning op andere wijzen dan met behulp van een werk de in het eerste lid bedoelde stoffen in oppervlaktewateren brengen (artikel 1 lid 3 Wvo). In een amvb is een niet-limitatieve opsomming gegeven van dergelijke lozingen (uitvoeringsbesluit ex artikel 1 lid 3 Wvo).

²¹³ Afvalstoffen hoeven niet tevens verontreinigend of schadelijk te zijn, HR 24 september 1991, AB 1992, 76.

Welke handelingen?

In het kader van de vergunningverlening van de Wvo staat een handeling centraal waarmee bepaalde stoffen in het oppervlaktewater worden gebracht. Het begrip ‘werk’ wordt niet gedefinieerd in de Wvo. In de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie is invulling gegeven aan dit begrip. Een ‘werk’ is gebonden aan een vaste plaats. Bij een lozing met behulp van een werk kan worden gedacht aan een lozing via een pijp, leiding, goot of filter.

Het centrale criterium voor het begrip lozing zoals uitgelegd door het Europese Hof van Justitie²¹⁴ is dat de handeling moet zijn toe te rekenen aan een persoon.²¹⁵

Het Hof van Justitie oordeelt dat onder het begrip lozing valt ‘elke aan een persoon toe te schrijven handeling waarbij een van de in lijst I of lijst II van de bijlage bij deze richtlijn (richtlijn 76/46) genoemde stoffen direct of indirect in de wateren waarop deze richtlijn van toepassing is, wordt gebracht’. Het in het oppervlaktewater brengen van gecreosoteerde palen en de emissie van verontreinigde stoom die – direct of indirect – neerslaat op het oppervlaktewater vallen daaronder, zo concludeert het Hof. Onder het begrip valt niet de verontreiniging afkomstig uit andere significante bronnen, met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen als bedoeld in richtlijn 86/280/EEG (grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde gevaarlijke stoffen), aldus het Hof.

De Afdeling heeft het begrip weer iets beperkter uitgelegd. Zo worden ammoniakemissies door een veehouderij die neerslaan op het oppervlaktewater niet als lozing beschouwd omdat ‘het aandeel van de onderhavige veehouderij in de verontreiniging met als geheel niet te onderscheiden is’.²¹⁶ Dit is een ander criterium dan het Hof heeft toegepast. Het lijkt ons aannemelijk dat er volgens de Afdeling minder snel sprake zal zijn van een lozing dan volgens het Europese Hof. Als het criterium van de Afdeling wordt toegepast zal er dus minder snel sprake zijn van een vergunningplicht dan wanneer het criterium van het Hof wordt toegepast.

Uit jurisprudentie blijkt dat voor het ploegen van een onderwaterbodem een Wvo-vergunning is vereist en dat het opnemen van een waterbodemvoorschrift toelaatbaar is.²¹⁷

²¹⁴ HvJEG 29 september 1999, zaken C-231/97 en C 232/97, *M en R* 1999, nr. 108 en 109.

²¹⁵ Zie over het begrip lozing, H.F.M.W. van Rijswijk, *De kwaliteit van het water, Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater*, Deventer 2001, p. 104-127.

²¹⁶ ABRvS 25 juli 2001, *AB* 2001, 392 m.nt. JV. Overigens doet dit criterium denken aan de wijze waarop de AGRvS een waterbodemvoorschrift beoordeelde. Een waterbodemvoorschrift mocht worden gesteld, mits het aandeel van de aangeschrevene in de verontreiniging voldoende vaststaat. Als dat niet vaststaat zal geen verplichting tot verwijdering kunnen worden opgelegd, AGRvS 5 juni 1990, *M en R* 1991, 69 m.nt. Gilhuis.

²¹⁷ Vz. ABRvS 14 juli 1989, *M en R* 1991, 70, m.nt. Gilhuis respectievelijk AGRvS 5 juni 1990, *M en R* 1990, *M en R* 1991, 69 m.nt. Gilhuis.

Welk gedeelte van de bodem?

In de Wvo wordt logischerwijs niet vermeld op welk gedeelte van de bodem de regulering ziet. Niet de bodem, maar het oppervlaktewater staat immers centraal. Hoewel de Wvo niet is gericht op de bescherming van de bodem kan de Wvo daar wel effecten op hebben.

Het begrip oppervlaktewater is in de Wvo niet gedefinieerd. In de jurisprudentie is daaraan een ruime invulling gegeven. De Hoge Raad heeft het begrip als volgt gedefinieerd:

“Als oppervlaktewater in de zin der wet is te beschouwen een - anders dan louter incidenteel aanwezige - aan het aardoppervlak en aan de open lucht grenzende watermassa (met inbegrip van een bedding waarin zodanige watermassa al dan niet bij voortduring voorkomt), tenzij daarin als gevolg van rechtmatig gebruik ten behoeve van een specifiek doel geen normaal samenhangend geheel van levende organismen en niet-levende omgeving (ecosysteem) aanwezig is, dan wel het een ter berging van afval gegraven bekken betreft waarin slechts in een overgangsfase water aanwezig is en zich nog geen normaal ecosysteem heeft ontwikkeld”.²¹⁸

Blijkens de jurisprudentie is ook de bescherming van de waterbodem tegen verontreiniging een aspect dat binnen de reikwijdte van de Wvo valt.²¹⁹

Welke belangen?

De Wvo is opgesteld tot het tegengaan en tot het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren.²²⁰ Dat kan effecten voor de bodem hebben. De bodem en/of onderwaterbodem staan doorgaans in contact met het oppervlaktewater. De kwaliteit van het oppervlaktewater kan derhalve de kwaliteit van de bodem beïnvloeden. Hoewel het doel van de Wvo niet is gericht op de bescherming van de bodem kan het bodembelang wel onder de reikwijdte van de wet vallen.

Soorten voorschriften

Aan een vergunning worden voorschriften verbonden tot bescherming van de belangen, waarvoor het vereiste van een vergunning is gesteld. De voorschriften kunnen mede strekken tot bescherming van het belang van een doelmatige werking van het betrokken zuiveringstechnische werk (artikel 1 lid 5 Wvo). Bij het stellen van voorschriften worden de op grond van artikel 1a van toepassing zijnde grenswaarden in acht genomen (artikel 1 lid 5 Wvo).

De nadelige effecten van het onttrekken van het water vormen niet een belang ter bescherming waarvan het vergunningsvereiste ingevolge de Wvo is gesteld.²²¹ De Wvo strekt evenmin tot de bescherming van de bodem en het daarin aanwezige

²¹⁸ Hoge Raad 30 november 1982, AB 1983, 265.

²¹⁹ Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman (red), *Milieurecht*, Deventer 2006, p. 338. Ook uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van 14 juli 1989 (*M en R* 1991, 70 m.nt. Gilhuis) volgt dat impliciet.

²²⁰ Zie de considerans van de wet.

²²¹ ABRvS 18 juli 1995, AB 1995, 508 m.nt. AvH.

grondwater, zodat in de lozingsvergunning daarover geen voorschriften kunnen worden opgenomen.²²²

In die zaak werd 620.000 ton ongesorteerd mijnsteen toegepast in een hulpkade. Het mijnsteen werd op de bodem aangebracht en daardoor kon de bodem en het daarin aanwezige grondwater worden beïnvloed. In de vergunning krachtens de Wvo konden echter dienaangaande geen voorschriften worden gesteld. In het kader van de vergunning van de (inmiddels vervallen) Afvalstoffenwet konden dienaangaande wel voorschriften worden gesteld. Omdat sprake was van een inrichting als bedoeld in de zin van de Afvalstoffenwet was een vergunning nodig.

Iets anders is het hiervoor genoemde waterbodenvoorschrift. Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming, het doel en strekking van de Wvo kan een verplichting als een zogenaamd waterbodenvoorschrift op grond waarvan de vergunninghouder kan worden verplicht om door de vergunde activiteit ontstaan lokaal verontreinigd bodemsediment te verwijderen, aan de vergunning worden verbonden.²²³

In een uitspraak van 3 februari 1998 overweegt de Afdeling onder verwijzing naar ABRvS 15 januari 1997, (M en R 1997, 89) het volgende "(...) staan het oppervlaktewater en de onderwaterbodem in direct contact met elkaar en beïnvloeden zij elkaar wat betreft de kwaliteit wederzijds. In verband hiermee kunnen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren verplichtingen worden opgelegd om verontreiniging van de met het oppervlaktewater in contact staande bodem tegen te gaan. (...) Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming, het doel en strekking van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, bestaat in beginsel geen beletsel om voor te schrijven dat ernstig verontreinigd bodemsediment verwijderd dient te worden."²²⁴ In een andere uitspraak overwoog de Afdeling dienaangaande dat de zorg voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zich uitstrekt tot de zorg voor de kwaliteit van het bodemsediment.²²⁵ Er moet overigens wel een relatie bestaan tussen de lozing en de verontreiniging van de onderwaterbodem. De effectuering van het waterbodenvoorschrift kan daardoor lastig worden.²²⁶

Normadressaat en bevoegd gezag

Ten aanzien van oppervlaktewateren in beheer bij het Rijk, wordt een Wvo vergunning geweigerd, gewijzigd of verleend door de minister van V en W (artikel

²²² ABRvS 16 februari 1998, *M en R* 1998, 74.

²²³ AGRvS 5 juni 1990, *M en R* 1991, 69 m.nt. Gilhuis; ABRvS 3 februari 1998, *M en R* 1998, 73 m.nt. Verschuuren; ABRvS 9 september 1999, *JM* 2000/5 m.nt. Jong.

²²⁴ ABRvS 3 februari 1998, *M en R* 1998, 73 m.nt. Verschuuren.

²²⁵ AGRvS 5 juni 1990, *M en R* 1991, 69 m.nt. Gilhuis.

²²⁶ Gilhuis in zijn annotatie bij AGRvS 5 juni 1990, *M en R* 1991, 69.

3 lid 1 Wvo). Ten aanzien van andere oppervlaktewateren zijn de besturen van de waterschappen bevoegd gezag (artikel 3 lid 2 Wvo).

Niet expliciet is bepaald tot wie het verbod te lozen zonder vergunning is gericht. In beginsel is het verbod tot een ieder gericht. Een ieder die in strijd met het verbod loost, kan daarop worden aangesproken.

B.4.3 Gww

B.4.3.1 Inleiding

De Gww reguleert het grondwater en kan derhalve gevolgen voor de bodem hebben.

B.4.3.2 Instrumenten

Verbod behoudens vergunning

Tot de bodem behoort ook het grondwater in de bodem (zie hoofdstuk 2).

Ingevolge artikel 14 lid 1 Gww is het verboden grondwater te onttrekken of water te infiltreren, tenzij daarvoor door GS een vergunning is verleend.

Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van bij het grondwater betrokken belangen (artikel 14 lid 2 Gww). De voorschriften worden aan de vergunning verbonden volgens de regels van de amvb die is opgesteld krachtens artikel 12 Wbb (het Infiltratiebesluit).²²⁷

Een vergunning wordt slechts verleend indien er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater. Bij het beoordelen van dat gevaar moeten de regels in acht worden genomen van de amvb op grond van artikel 12 Wbb.

Welke handelingen?

Het verbod geldt voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water. Het onttrekken van grondwater is in artikel 1 Gww gedefinieerd als 'het onttrekken van grondwater door middel van een inrichting'. Een inrichting is 'een inrichting of werk, bestemd tot het onttrekken van grondwater' (art. 1 Gww). Niet alleen het winnen van grondwater voor gebruiksdoeleinden vallen onder onttrekken, maar ook het onttrekken met een ander oogmerk, zoals bronbemalingen voor funderingen.²²⁸

Het infiltreren van water houdt in 'water in de bodem brengen ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater' (art. 1 Gww). Bedoeld zijn de gevallen waarbij kunstmatig water in de bodem wordt gebracht.

In artikel 1 lid 3 Gww wordt een aantal handelingen uitgezonderd. In de eerste plaats de ontwatering of afwatering van gronden. In de tweede plaats het 'bij of ten behoeve van het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte in de zin van artikel 1 van de Mijnbouwwet, voor zover het onttrekken op een diepte van meer van 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem plaatsvindt'.

²²⁷ Stb. 1993, 233.

²²⁸ Kamerstukken II 1975/76, 13 705, nr. 3, p. 33.

In de memorie van toelichting staat dat handelingen die niet het onttrekken van grondwater ten doel hebben, maar wel de grondwaterstand mede beïnvloeden, zoals het bemalen ten behoeve van de peilbeheersing, buiten het bestek van de Gww vallen.²²⁹

Welk gedeelte van de bodem?

In de Gww en in de parlementaire geschiedenis staat niet expliciet om welk gedeelte van de bodem het gaat. Omdat het gaat om het reguleren van de kwantiteit van grondwater is, is het aannemelijk dat de reikwijdte van de Gww zich uitstrekt tot alle plaatsen waar grondwater zich kan bevinden. Grondwater maakt deel uit van de bodem.

Welke belangen?

De Gww is bedoeld voor de bevordering van een goed beheer van het grondwater. De Gww regelt de kwantiteit van het grondwater. De aan de vergunning te verbinden voorschriften zien op de bescherming van de bij het grondwaterbeheer beschermde belangen (artikel 14 lid 2 Gww). De Gww bevat verder ook regels die zien op het grondwaterbeheer. Het is niet een specifieke milieuwet, waarbij het milieu-aspect het belangrijkste afwegingskader is.²³⁰ Slechts voor infiltraties bevat de wet kwaliteitsaspecten.²³¹ De Gww beschermt niet primair het bodembelang, maar kan wel bodembeschermende effecten hebben.

Soorten voorschriften

De vergunninghouder zal bijvoorbeeld kunnen worden voorgeschreven dat de winning van het grondwater op een bepaalde diepte moet geschieden en dat bij die winning bepaalde maxima in acht moeten worden genomen in samenhang met klimatologische omstandigheden. Ook zal ter voorkoming of compensatie van een daling van de waterstand van sloten of beken kunnen worden voorgeschreven over te gaan tot kunstmatige infiltratie van het oppervlaktewater.²³²

Normadressaat en bevoegd gezag

Een vergunning op grond van de Gww geldt ook voor de rechtsopvolgers van de vergunninghouder. In de wet of in de parlementaire geschiedenis staat niet wat onder rechtsopvolger moet worden verstaan. Binnen drie maanden moet de wijziging van de tenaamstelling worden gevraagd (artikel 14 lid 5 Gww).

Bevoegd gezag voor de vergunning zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin de aanvrager de onttrekking of de infiltratie wil verrichten, dan wel waarin hij deze verricht (artikel 14 lid 1 jo artikel 16 Gww). Ook overigens zijn de bevoegdheden met betrekking tot de Gww bij de provincie neergelegd.

²²⁹ Kamerstukken II 1975/76, 13 705, nr. 3, p. 33.

²³⁰ Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman (red), *Milieurecht*, Deventer 2006, p. 352.

²³¹ Kamerstukken II 1975/76, 13 705, nr. 3, p. 34.

²³² Kamerstukken II 1975/76, 13 705, nr. 3, p. 34.

B.4.4 Wet op de waterhuishouding

B.4.4.1 Inleiding

De wet op de waterhuishouding reguleert de waterkwantiteit en de waterhuishouding in zijn geheel en kan zodoende effecten op de bodem hebben.

B.4.4.2. Instrumenten

Verbod behoudens vergunning

De Wwh bevat verschillende instrumenten, zoals het instrument van de planvorming (hoofdstuk II), een registratieplicht (hoofdstuk III, afdeling 1), een regeling inzake waterakkoorden (hoofdstuk III, Afdeling 3), een (waterkwantiteits)vergunningstelsel (hoofdstuk III, Afdeling 4), een regeling inzake het peilbesluit (hoofdstuk III, Afdeling 2) en de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels (hoofdstuk III, Afdeling 5).

Ingevolge artikel 24 Wwh is het in daartoe aangewezen gevallen verboden water te lozen in of onttrekken aan oppervlaktewateren zonder vergunning.

Welke handelingen?

Het is verboden water te lozen in of te onttrekken aan oppervlaktewateren zonder vergunning in daartoe aan te wijzen gevallen (artikel 24 lid 1 Wwh). De aanwijzing kan enkel betreffen de lozing of onttrekking van waterhoeveelheden die, zelfstandig of in samenhang met andere lozingen of onttrekkingen, van nadelige invloed kunnen zijn op de peilregeling, de grondwaterstand of de waterbeweging, dan wel de waterkwantiteitsbeheerder kunnen noodzaken tot bijzondere beheersmaatregelen (artikel 24 lid 2 Wwh).

In artikel 20 van de Uitvoeringsregeling waterhuishouding²³³ staat dat het verboden is zonder vergunning water te lozen in of te onttrekken aan rijkswateren, indien op de voorgenomen wijze van lozing of onttrekking meer dan 5000 m³ water per uur kan worden geloosd of meer dan 100 m³ water per uur kan worden onttrokken.

Het verbod van artikel 24 lid 1 Wwh geldt overigens niet voor kwantiteitsbeheerders voor zover zij water lozen in of onttrekken aan oppervlaktewateren waarover zij zelf beheer voeren (artikel 24 lid 1 Wwh).

Welk gedeelte van de bodem?

In de wet wordt het begrip bodem niet gedefinieerd. De wet bevat evenmin een beperking ten aanzien van het gedeelte van de bodem waarop de instrumenten zien, anders dan dat de regulering op dat gedeelte van de bodem ziet waar zich water bevindt. In de definitie van ‘waterhuishouding’ wordt bijvoorbeeld gesproken over ‘het op of in de bodem vrij aanwezige water’ (artikel 1 Wwh).

“waterhuishouding”: de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen;

²³³ Stb. 1990, 320.

“waterhuishoudkundig systeem”: een samenhangend geheel van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens;

Hoe bodem moet worden uitgelegd, is niet aangegeven. Het lijkt niet dat slechts een specifiek gedeelte van de bodem is bedoeld. Voor zover er water is de bodem is, zal de bodem onder de reikwijdte van de wet vallen.

Welke belangen?

De Wwh dient twee doelen zo blijkt uit de considerans van de wet. In de eerste plaats beoogt de Wwh regels te stellen in het belang van een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding in haar geheel. De waterhuishouding is de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen (artikel 1 Wwh). In de tweede plaats beoogt de Wwh nadere regelen te stellen met betrekking tot het kwantiteitsbeheer over het oppervlaktewater.

Bij het verlenen van een vergunning wordt rekening gehouden met de in de beheersplannen die van toepassing zijn op het oppervlaktewater waarop de vergunning betrekking heeft (artikel 24 lid 3 Wwh). Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van het belang van de waterhuishouding voor zover het bij of krachtens de Wvo of de Gww bepaalde daarin niet voorziet (artikel 24 lid 4 Wwh). De Wwh biedt wat dat betreft een vangnetregeling.

Waterkwantiteitsbeheer moet niet zodanig strikt worden uitgelegd dat indien de waterkwantiteit van het desbetreffende water niet concreet wordt beïnvloed, het verbod van artikel 24 lid 1 Wwh niet geldt, aldus de Afdeling.²³⁴

De Afdeling is mede gelet op de wetsgeschiedenis van de Wwh van oordeel dat zowel ecologische belangen als de op menselijk gebruik gerichte belangen kunnen worden betrokken bij het stellen van voorschriften bij een waterkwantiteitsvergunning op grond van de Wwh.²³⁵

In de desbetreffende uitspraak had verweerder volgens de Afdeling terecht aan de Wwh vergunning het voorschrift verbonden met betrekking tot het tegengaan van vissterfte als gevolg van de inname van koelwater dan wel met betrekking tot het instellen van een onderzoek naar de gevolgen van deze inname voor de visstand.

Soorten voorschriften

In de vergunning worden tenminste de waterhoeveelheden vermeld die per één of meer tijdseenheden mogen worden onderscheidenlijk moeten worden afgevoerd, aangevoerd of geloosd of onttrokken alsmede, voor zover het aanvoeren of

²³⁴ ABRvS 18 juli 1995, AB 1995, 508 m.nt. AvH.

²³⁵ ABRvS 18 juli 1995, AB 1995, 508 m.nt. AvH.

onttrekken betreft, het doel waarvoor de waterhoeveelheden zijn bestemd (artikel 24 lid 5 Wwh).

Normadressaat en bevoegd gezag

De vergunning geldt ook voor de rechtsopvolgers van de vergunninghouder (artikel 24 lid 5 Wwh). Een vergunning wordt verleend door de kwantiteitsbeheerder van het desbetreffende oppervlaktewater. Is het Rijk de kwantiteitsbeheerder, dan geschiedt vergunningverlening echter door of vanwege de Minister van V en W (artikel 24 lid 3 Wwh). De aanvraag tot verlening van een vergunning wordt ingediend bij de kwantiteitsbeheerder (artikel 25 Wwh). Dat is het openbaar gezag dat is belast met de kwantiteitsbeheer van het oppervlaktewater (artikel 1 Wwh). De kwantiteitsbeheerder zendt de aanvraag zo spoedig mogelijk naar het bevoegd gezag voor de Wvo vergunning, onder mededeling dat hij van advies kan dienen. Ook wordt de aanvraag zo spoedig mogelijk naar GS gezonden.

B.4.5 Het wetsvoorstel Waterwet

B.4.5.1 Inleiding

In september 2006 is een integrale wet voor het waterbeheer aan de Tweede Kamer aangeboden.²³⁶ Reeds in 2003 was door het Kabinet besloten de totstandkoming van één integrale wet voor het waterbeheer te bevorderen.²³⁷ Als reden wordt daartoe in de memorie van toelichting aangevoerd dat de waterwetgeving verbrokkeld is en op diverse onderdelen verouderd. Bovendien kenmerkt de waterwetgeving zich door het feit dat de afzonderlijke wetten doorgaans slechts betrekking hebben op één aspect van het waterbeheer.²³⁸ De Waterwet beoogt een geïntegreerde aanpak.

In beginsel gaan alle wetten die betrekking hebben op het waterbeheer op in de nieuwe wet. Dat zijn de volgende wetten:²³⁹

- Wet op de waterhuishouding
- Wet op de waterkering
- Grondwaterwet
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater
- Wet van 14 juli 1904 (droogmakerijen en indijkingen)
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- Waterstaatswet 1900

B.4.5.2 Instrumenten

Het wetsvoorstel bevat meerdere instrumenten. Hoofdstuk 2 bevat doelstellingen en normen (voor de waterkering, waterkwantiteit, waterkwaliteit en functievervulling). Hoofdstuk 4 ziet op plannen (nationale waterplan, regionale

²³⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 1-3.

²³⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 3.

²³⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 4.

²³⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 5.

waterplan en beheerplan). Hoofdstuk 5 ziet op de aanleg en het beheer van waterstaatswerken.

Handelingen

Hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel ziet op het reguleren van handelingen in watersystemen. Tot op heden wordt daarin voorzien door de Wet op de waterhuishouding, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de keuren van waterschappen. De handelingen zijn in drie categorieën ingedeeld:²⁴⁰

1. Het lozen van stoffen

“De eerste categorie van handelingen die kan worden onderscheiden, is het lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen (hierna: stoffen) in een oppervlaktewaterlichaam, een bergingsgebied of, anders dan via de gemeentelijke riolering, op een zuiveringstechnisch werk. Het gaat hier om handelingen die de chemische of ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam kunnen beïnvloeden en die thans onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreinigingzeewater vallen.”²⁴¹

Het brengen van stoffen op of in de bodem dat tot bodem- en grondwaterverontreiniging kan leiden is in de Wbb gereguleerd en niet in het wetsvoorstel.²⁴² De wet is dus nog steeds niet een volledig integrale wet.

2. Het lozen of onttrekken van water

“De tweede categorie van handelingen die onder dit wetsvoorstel vallen, betreft het lozen van water en het onttrekken van water. Het gaat hierbij om het brengen van water in oppervlaktewaterlichamen, om infiltraties (het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater), om het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam en om het onttrekken van grondwater. Deze handelingen hebben effecten op de hydrologische toestand van grond- of oppervlaktewater. In de huidige wetgeving worden deze handelingen gereguleerd door de Grondwaterwet en de Wet op de waterhuishouding.”²⁴³

3. Het gebruik van waterstaatswerken en andere handelingen

“De derde en laatste categorie van handelingen betreft het gebruik van waterstaatswerken en een daartoe behorende beschermingszone, door anders dan in overeenstemming met de functie (...), daar werkzaamheden te verrichten, werken te maken, of vaste substanties of voorwerpen te storten of te plaatsen. Het gaat hier om handelingen die, voor zover zij betrekking hebben op rijkswateren, thans op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken worden gereguleerd.

²⁴⁰ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 52-54.

²⁴¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 53.

²⁴² Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 53.

²⁴³ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 53.

Voor regionale wateren wordt hierin door de keuren van waterschappen voorzien.²⁴⁴

Welk gedeelte bodem

In het kader van dit onderzoek is relevant dat in het wetsvoorstel de regulering van het beheer van de waterbodem als onderdeel van het integraal waterbeheer wordt aangemerkt. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande opgemerkt dat de regeling in de Wbb met betrekking tot waterbodems zodoende kan komen te vervallen. In het kader van de invoeringswet van de Waterwet zal de regeling in de Wbb daarop worden aangepast.²⁴⁵

Uit een samenstel van bepalingen blijkt dat de waterbodem onderdeel uitmaakt van integraal waterbeheer. Waterbeheer is in artikel 1.1 van het wetsvoorstel gedefinieerd als: de overheidszorg die is gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen.

Als doelstellingen worden in artikel 2.1 genoemd:

- voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, water overlasten waterschaarste, in samenhang met
- bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.
- andere doelstellingen dan hiervoor genoemd, voor zover dat elders in deze wet is bepaald.

Het begrip watersysteem is gedefinieerd als: samenhangend geheel van een of meer *oppervlaktewaterlichamen* en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken (cursivering dzz).

Het begrip oppervlaktewaterlichaam luidt: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende *waterbodem* en *oever*s, flora en fauna (cursivering dzz).

Uit de geciteerde bepalingen blijkt eveneens dat de milieuhygiënische kwaliteit van de bodem niet langer centraal staat bij ingrepen in de waterbodem, maar dat dat één van de doelstellingen is die in samenhang met andere doelstellingen moet worden behartigd.²⁴⁶

Daarnaast is relevant dat de beheerder (het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met het beheer) er voor moet zorgdragen dat er een legger wordt vastgesteld waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar richting, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen (artikel 5.1 lid 1 van het wetsvoorstel).

²⁴⁴ *Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 53.*

²⁴⁵ *Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 9 en p. 20-21.*

²⁴⁶ Zie eveneens *Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 20-21.*

In het tweede lid van artikel 5.1 van het wetsvoorstel is bepaald dat van de legger deel uitmaken:

- a. een overzichtskaart, waarop de ligging van waterstaatswerken en daaraan grenzende beschermingszones staat aangegeven;
- b. een technisch beheersregister met betrekking tot primaire waterkeringen dan wel waterkeringen ten aanzien waarvan toepassing is gegeven aan artikel 2.4, waarin de voor het behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader zijn omschreven.

Met het opnemen van de verplichting tot het vaststellen van een legger wordt duidelijker dan voorheen vastgelegd waar de water(bodem)beheerder bevoegd gezag is en verantwoordelijk voor de aanpak van verontreinigde waterbodems.²⁴⁷

Belangen

De toepassing van de wet is in ieder geval gericht op de voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (artikel 2.1 lid 1 van het wetsvoorstel). Daarnaast is de wet gericht op andere doelstellingen voor zover dat elders in de wet is bepaald (artikel 2.1 lid 2 van het wetsvoorstel).

Normadressaat en bevoegd gezag

Er zijn verschillende instanties bevoegd op grond van de Waterwet. De rijksoverheid, de provincie, de waterbeheerder (waterschappen voor de regionale watersystemen en het Rijk voor de hoofdwatersystemen) en de gemeente.²⁴⁸

Zo heeft bijvoorbeeld de beheerder diverse bevoegdheden/verplichtingen op grond van de wet (bijv. artikel 2.8 lid 2). Beheerder is gedefinieerd als 'het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer (artikel 1.1). 'Beheer' is de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen (artikel 1.1). De minister heeft ook enkele verplichtingen op grond van de waterwet (bijv. artikel 2.6).

De beheerder kan rechthebbenden van gronden bepaalde verplichtingen opleggen. Daarnaast zijn er enkele verplichtingen (met name gedoogplichten) opgenomen voor rechthebbenden (paragraaf 3).

²⁴⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 9.

²⁴⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 17.

B.5 Ruimtelijke ordening

B.5.1 Inleiding

Een bestemmingsplan is niet primair bedoeld voor de bescherming van de bodem. Niettemin kan een bestemmingsplan wel bodembeschermende effecten hebben. De gemeenteraad wijst (ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening) immers de bestemming van de grond aan. Hieronder wordt het bestemmingsplan en de bouwvergunning besproken.

B.5.2 Geldend recht

Welk instrument?

Op grond van artikel 10 WRO stelt de gemeenteraad, voor het gebied van de gemeente dat niet tot de bebouwde kom behoort, een bestemmingsplan vast. In een bestemmingsplan wordt (voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is) de bestemming van gronden aangewezen en worden zonodig voorschriften opgenomen met betrekking tot het gebruik van de tot de bestemming behorende gronden en de zich daarop bevindende opstallen.

Het is verboden te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning (artikel 40 Ww). Evenals bij de milieuvergunning en de Wvo-vergunning is ook hier het instrument een verbod behoudens vergunning.

Welke handelingen?

Een bestemmingsplan stelt de gemeenteraad vast voor niet tot de bebouwde kom behorende gebied. Het zijn dus niet zozeer handelingen die centraal staan. Het gaat om een gebied dat wordt bestemd en de handelingen in het gebied; bepaald gebruik wordt toegelaten en ander gebruik verboden.

Het verbod behoudens vergunning geldt voor het 'bouwen'. Het bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning is verboden (artikel 40 Ww). Onder bouwen wordt verstaan:

‘het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een standplaats’ (artikel 1 Ww)

Het begrip bouwwerk is in deze definitie bepalend, maar niet gedefinieerd in de Ww. De inhoud van het begrip bouwwerk wordt bepaald door een in de modelbouwverordening van de VNG opgenomen definitie van bouwwerk en de jurisprudentie die die definitie als richtsnoer neemt. Het begrip 'bouwwerk' is in de modelverordening van de VNG als volgt gedefinieerd:

‘Elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren’

Uit de jurisprudentie is een drietal criteria te destilleren dat dat begrip afbakt. In de eerste plaats moet er sprake zijn van een bouwwerk, dat wil zeggen een

samengesteld maaksel.²⁴⁹ In de tweede plaats moet het bouwwerk een zekere omvang hebben. Niet alleen qua omvang maar eveneens met betrekking tot de invloed op de omgeving.²⁵⁰ In de derde plaats moet de constructie plaatsgebonden zijn. Het feit dat een constructie in of aan de grond verbonden is, vormt een aanwijzing voor het vormen van een bouwwerk evenals de kennelijke bedoeling van een min of meer permanente aanwezigheid.²⁵¹

Welk gedeelte van de bodem?

Voor het gebied dat niet tot de bebouwde kom behoort, wordt een bestemmingsplan vastgesteld waarin de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zonodig gebruiksvoorschriften worden opgenomen. Onder grond wordt mede water begrepen (artikel 10 lid 1 WRO). Een bestemmingsplan kan ook zien op het gebruik *in* de grond.

Zie bijvoorbeeld het bestemmingsplan Noord-Zuidlijn in Amsterdam. Daarin wordt het toegestaan om metrobuizen diep in de grond aan te brengen. Zie ook bepalingen over ondergrondse (parkeer)garages.

Het verbod behoudens vergunning geldt voor het bouwen. Met betrekking tot de bodem is in dat opzicht niets bepaald zoals dat het om een bepaald gedeelte van de bodem zou gaan.

Welke belangen?

De bestemmingen van de grond worden aangewezen en de voorschriften worden opgenomen 'voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is' (artikel 10 WRO). Uit de wet volgt niet welke bestemming aan een bepaald stuk grond moet worden gegeven. Het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om na zorgvuldig onderzoek van de bestaande situatie en de te verwachten ontwikkelingen, alle betrokken belangen afwegende, te bepalen welke bestemming moet worden gelegd en hoe globaal of gedetailleerd dat moet gebeuren. Wat een 'goede ruimtelijke ordening' is, volgt niet uit de wet. Het gaat er om hoe wederzijdse bestemmingen elkaar (wederzijds) verdragen.²⁵² De ontwerper zal daarvoor een idee moeten hebben van situeringskenmerken van mogelijke bestemmingen.²⁵³ Een recreatieterrein wordt bij voorkeur niet naast een industrieterrein gesitueerd.²⁵⁴

²⁴⁹ P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer 2006, p. 191.

²⁵⁰ P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer 2006, p. 192.

²⁵¹ P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer 2006, p. 192.

²⁵² P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer 2006, p. 33.

²⁵³ P. van de Ree, *Met woord en kaart. Over de detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling* (diss. UU), Deventer 2000, p. 252-255.

²⁵⁴ P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer 2006, p. 33.

Bij het opstellen van een bestemmingsplan mag rekening worden gehouden met van bepaalde planologische keuzes te vrezen milieuhinder of milieuverontreiniging. De belangenafweging kan met zich brengen dat het bestemmingsplan bepaalde industriële activiteiten wegens te duchten hinder of milieuverontreiniging uitsluit.²⁵⁵ In oude jurisprudentie is reeds bepaald dat milieunormen evenwel niet in een bestemmingsplan thuishoren.²⁵⁶ Ook het bodembelang kan dus bij het opstellen van een bestemmingsplan (in het kader van de belangenafweging) een rol spelen, maar in het bestemmingsplan mogen geen normen worden opgenomen uit het oogpunt van de bodembescherming.

Aan een bouwvergunning mogen – anders dan bij een milieuvergunning – geen voorschriften worden verbonden die zien op de bescherming van het milieu. Aan een bouwvergunning mogen immers slechts voorschriften worden verbonden ten behoeve waarvan de voorschriften strekken krachtens welke de vergunning wordt verleend en waaraan het bouwwerk moet voldoen (artikel 56 Ww). Een voorschrift met betrekking tot de bescherming van de bodem (die al dan niet ziet op het bouwen) is derhalve niet mogelijk.

In de wet zijn limitatief imperatief vijf weigeringsgronden opgenomen (artikel 44 Ww). De bouwvergunning mag slechts en moet worden geweigerd indien, kort samengevat, strijd bestaat met het bouwbesluit (zie hierna), strijd bestaat met de bouwverordening (zie hierna), strijd bestaat met het bestemmingsplan, strijd bestaat met de redelijke eisen van welstand of de op grond van de Monumentenwet vereiste vergunning niet is verleend. Die weigeringsgronden zijn derhalve de belangen die de wetgever door middel van het verbod behoudens bouwvergunning klaarblijkelijk beoogt te beschermen. Zodoende is het van belang na te gaan wat de weigeringsgronden precies inhouden.

In het bouwbesluit zijn technische voorschriften gegeven omtrent het bouwen van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen. De voorschriften zijn gesteld uit een oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu (artikel 2 Ww). De bescherming van de bodem is niet in artikel 2 Ww genoemd. In het Bouwbesluit 2003 zijn wel voorschriften opgenomen die op de bodem zien, bijvoorbeeld in de paragraaf met betrekking tot de gezondheid, maar de bedoeling van die voorschriften is niet de bodem te beschermen, maar bijvoorbeeld om de gebruikers te beschermen tegen uit de bodem afkomstige schadelijke stoffen of straling.²⁵⁷

Artikel 3.10 lid 1 Bouwbesluit 2003 luidt: “Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat gebruikers ervan zo min mogelijk worden blootgesteld aan uit de bodem afkomstige schadelijke stoffen of aan straling”.

De paragraaf waarin voorschriften worden opgenomen met betrekking tot het milieu is nog niet ingevuld. Het is echter niet ondenkbaar dat milieu hier zodanig

²⁵⁵ P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer 2006, p. 35-36.

²⁵⁶ KB 17 december 1987, AB 1988, 388 m.nt. AWK (KB Hefshuizen). In de literatuur bestaat discussie in hoeverre e.e.a. zal wijzigen in de nieuwe Wro.

²⁵⁷ Besluit van 7 augustus 2001, *Stb.* 2001, 410.

wordt uitgelegd dat daaronder ook de bescherming van de bodem valt. ‘Gezondheid’ wordt in het Bouwbesluit ook ruim uitgelegd. In de desbetreffende paragraaf zijn bijvoorbeeld voorschriften opgenomen die zien op de afvoer van hemelwater, de luchtverversing, de afvoer van rook, bescherming tegen ratten en muizen, drinkwatervoorziening en daglicht.

In artikel 8 Ww is (limitatief) bepaald welke voorschriften de bouwverordening mag bevatten. De bouwverordening richt zich, anders dan het Bouwbesluit dat vooral technische voorschriften bevat, op het gebruik van het bouwwerk. In het kader van dit onderzoek is van belang dat de bouwverordening ingevolge artikel 8 lid 2 sub c Ww voorschriften (moet) bevat(ten) omtrent het tegengaan van bouwen op verontreinigende bodem.²⁵⁸ De bedoeling is niet zozeer gelegen in de bescherming van de bodem als zodanig, maar in de bescherming van de gebruikers van het gebouw tegen verontreiniging. Die voorschriften mogen *uitsluitend* betrekking hebben op bouwwerken waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven²⁵⁹, waarvoor een reguliere bouwvergunning is vereist en de bouwwerken die de grond raken of ten aanzien waarvan het bestaande, niet wederrechtelijke gebruik, niet wordt gehandhaafd (artikel 8 lid 3 Ww). De gedachte is dat er in die gevallen gezondheidsrisico’s kunnen ontstaan voor de mensen die van het gebouw gebruik maken.²⁶⁰

Een voorbeeld van een bepaling ingevolge welke het verboden te bouwen is op verontreinigende bodem, biedt artikel 2.1.4 van de bouwverordening van Maastricht van 2005:²⁶¹

- Op een bodem die zodanig is verontreinigd dat schade of gevaar is te verwachten voor de gezondheid van de gebruikers, mag niet worden gebouwd voor zover dat bouwen betrekking heeft op een bouwwerk:
- a. waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven;
 - b. voor het bouwen waarvan een reguliere bouwvergunning is vereist; en
 - c. 1. dat de grond raakt, of
 - 2. waarvan het bestaande, niet-wederrechtelijke gebruik niet wordt gehandhaafd.

Ingevolge artikel 8 lid 4 onder c Ww worden in een bouwverordening eveneens voorschriften opgenomen met betrekking tot het verrichten van onderzoek naar de aard en de mate van verontreiniging van de bodem.

²⁵⁸ Het artikel is gewijzigd bij wijziging van de Woningwet (tegengaan van bouwen op verontreinigde grond), *Kamerstukken II* 1995/96, 24 809, nr. 1 en 2.

²⁵⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 juli 2004, 200307600/1 waarin de bouwvergunning niet moest worden herroepen vanwege het ontbreken van een bodemonderzoek. De bedrijfsloods is namelijk niet een bouwwerk waar voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven.

²⁶⁰ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 809, nr. 3, i.h.b., p. 4, 5 en 6.

²⁶¹ www.maastricht.nl.

In de bouwverordening van Maastricht van 2005 is bijvoorbeeld eveneens geregeld waaruit een bodemonderzoek als bedoeld in artikel 8 lid 4 Ww moet bestaan (artikel 2.1.5).

Ingevolge artikel 52a lid 1 Ww moet een bouwvergunning worden aangehouden indien er geen grond is de bouwvergunning te weigeren en uit een onderzoeksrapport als bedoeld in artikel 8 lid 4 onder c Ww blijkt dat de bodem ter plaatse van het te bouwen bouwwerk in zodanige mate is verontreinigd dan wel bij hen uit andere hoofde een redelijk vermoeden bestaat dat overeenkomstig de Wbb sprake is van een ernstig geval van bodemverontreiniging.

Omdat de bouwvergunning moet worden geweigerd als het bouwen niet voldoet aan de bouwverordening,²⁶² wordt het bouwen op verontreinigde bodem tegengegaan ingevallen als bedoeld in artikel 8 lid 3 Ww. In andere gevallen wordt het bouwen op verontreinigde grond niet tegengegaan. Het specialiteitsbeginsel zal er vermoedelijk aan in de weg staan dat deze regeling wordt verruimd tot een regeling die ook ziet op de bescherming van de bodem en niet alleen op de gezondheidsrisico's voor mensen.

Normadressaat en bevoegd gezag

De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast (artikel 10 WRO).

Bevoegd te beslissen op een vergunningaanvraag is het college van burgemeester en wethouders (artikel 40 Ww).

B.5.3 De toekomstige Wro

Het is de bedoeling dat er in januari 2008 een nieuwe Wro in werking zal treden.²⁶³ Het bestemmingsplan is daarin nog steeds het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan wordt opgesteld door de gemeenteraad. Het bestemmingsplan heeft zowel sturingsfunctie doordat het plan gewenst gebruik bevordert en ongewenst gebruik tegengaat als een waarborgfunctie doordat het de juridische basis verschaft voor de overheid, de burgers en het bedrijfsleven ten aanzien van wat wel of niet is toegestaan in een bepaald gebied.²⁶⁴ In de nieuwe Wro wordt de centrale functie van het bestemmingsplan versterkt onder andere doordat een bestemmingsplan verplicht moet worden vastgesteld voor het gehele grondgebied van de gemeente, de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan in het bestemmingsplan

²⁶² 'Of zolang de bouwverordening daarmee nog niet in overeenstemming is gebracht, aan de voorschriften die zijn gegeven bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, of bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 120'. Er is evenwel nog geen amvb op grond van artikel 8 lid 8 Ww (een amvb ter uniformering van bouwverordeningen).

²⁶³ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nrs. 1-3; Stb. 2006, 566. De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit tijdstip (dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld). De aanpassingswet heeft nog niet in het Staatsblad gestaan, maar is wel aan de Tweede Kamer aangeboden, *Kamerstukken II* 2006/07, 30938, nrs. 1-3.

²⁶⁴ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 19.

worden geïntegreerd en doordat de actualiteit van bestemmingsplannen wordt bevorderd.²⁶⁵

Ingevolge deze nieuwe Wro moeten in een bestemmingsplan regels worden opgenomen over het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken (artikel 3.1 Wro (nieuw)).²⁶⁶ Onder grond (en gronden of gebied) wordt verstaan: “de onder- en bovengrond op verschillende niveaus, alsmede water, de territoriale zee en de exclusieve economische zone daaronder begrepen” (artikel 1.1 lid 2 onder a Wro (nieuw)). Deze definitie is opgenomen om zeker te stellen dat bestemmingen ook op verschillende niveaus op een bepaald stuk grond gelegd kunnen worden. Als voorbeelden worden in de memorie van toelichting genoemd tunnels, buisleidingen en hoogspanningsleidingen die in een bestemmingsplan kenbaar moeten worden gemaakt evenals als de boven- of ondergelegen bestemmingen.²⁶⁷

De bepaling dat onder grond mede water moet worden verstaan, is gehandhaafd in de nieuwe Wro. Daaraan is uitbreiding gegeven door ook de territoriale zee en de exclusieve economische zone daaronder te brengen. Daardoor wordt duidelijk dat de werkingssfeer van de wet zich ook daarover uitstrekt.²⁶⁸

Doordat in de nieuwe Wro een definitie van grond is opgenomen, heeft grond - waaronder dus zowel de onder- als bovengrond vallen - een plaats in het ruimtelijk ordeningsrecht gekregen.

Ook in een eerder stadium in de ruimtelijke ordening kan de grond een rol spelen. Zowel de gemeenteraad, provinciale staten en de minister van VROM stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het grondgebied een structuurvisie vast (hoofdstuk 2 Wro (nieuw)). Een structuurvisie is indicatief plan dat bindend is voor het orgaan dat het heeft vastgesteld. Ook in de structuurvisie moet het bevoegd gezag aandacht besteden aan de bodem en de ondergrond. De structuurvisie biedt namelijk het kader voor bestemmingsplannen; dat wil zeggen het toekennen van bestemmingen en daarmee voor het stellen van regels voor gebruik van grond en bebouwing.²⁶⁹ Daarbij kan rekening worden gehouden met de milieubelasting van de beoogde functies.²⁷⁰

Zoals bekend is naar huidig recht strijd met het bestemmingsplan één van de weigeringsgronden voor de bouwvergunning. In de aanpassingswet voor de nieuwe Wro wordt voorgesteld om in de Wet milieubeheer een weigeringsgrond toe te voegen, als gevolg waarvan een vergunning op grond van de Wet

²⁶⁵ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 19-20.

²⁶⁶ Artikel 10.12.

²⁶⁷ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 91.

²⁶⁸ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 91.

²⁶⁹ A.A.C.J. Janssen, De hoofdpunten van de Wet ruimtelijke ordening, *M en R*, p. 402-408, i.h.b. 404.

²⁷⁰ A.A.C.J. Janssen, De hoofdpunten van de Wet ruimtelijke ordening, *M en R*, p. 402-408, i.h.b. 404.

milieubeheer moet worden geweigerd indien verlening daarvan strijdig zou zijn met (o.a.) een bestemmingsplan.²⁷¹

B.6 Meststoffen en bestrijdingsmiddelen

B.6.1 Meststoffenwet

Inleiding

De Meststoffenwet (Mw) is in 2006 gewijzigd.²⁷² De wet is onder andere gewijzigd teneinde de wet in overeenstemming te brengen met de Europese regelgeving en de verontreiniging van de bodem en het water door meststoffen, in het bijzonder stikstof en fosfaat verder te beperken. Ter voldoening aan de zogenaamde Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) is een stelsel van gebruiksnormen opgenomen. Meststoffen worden op of in de bodem gebracht hetgeen gevolgen heeft voor de bodem.

Instrument

De Meststoffenwet bevat verschillende instrumenten. Hierna worden enkele voor het onderhavige onderzoek relevante instrumenten beschreven.

Ingevolge artikel 7 Meststoffenwet is het verboden in enig kalenderjaar op een bedrijf meststoffen op of in de bodem te brengen. Het verbod geldt echter niet als men de gebruiksnormen niet overschrijdt (artikel 8 Meststoffenwet). Uit artikel 8 Meststoffenwet volgt dat er drie soorten gebruiksnormen zijn:

- a. gebruiksnormen voor dierlijke meststoffen
- b. stikstofgebruiksnormen voor meststoffen
- c. fosfaatgebruiksnormen voor meststoffen

In de artikel 9 en verder van de Meststoffenwet is aangegeven wat de maximale hoeveelheid mag zijn of op welke wijze dit maximum wordt vastgesteld. De gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen als bedoeld onder a is 170 kilogram stikstof per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond (artikel 9 Meststoffenwet). Overtreding van de gebruiksnormen is strafbaar gesteld in de Wed.

Onder andere in het belang van de bescherming van de bodem kan het verhandelen van meststoffen worden verboden indien deze meststoffen niet voldoen aan de bij of krachtens die maatregel gestelde eisen met betrekking tot onder andere de benaming, de gebruiksaanwijzing en andere vermeldingen voor meststoffen (artikel 4 Meststoffenwet). Een amvb is er dienaangaande voor zover mij bekend niet gesteld. Regels met betrekking tot het verhandelen zijn in het kader van dit onderzoek minder relevant dan regels die betrekking hebben op de toepassing van meststoffen.

In hoofdstuk IV Meststoffenwet zijn regels opgenomen in het belang van een doelmatige afvoer van mestoverschotten. In artikel 14 Meststoffenwet staat dat degene die dierlijke meststoffen produceert of verhandelt steeds moet

²⁷¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 2, p. 29.

²⁷² Stb. 2005, 481 (Kamerstukken 29 930).

verantwoorden dat de op het eigen bedrijf geproduceerde of aangevoerde dierlijke meststoffen of de op de eigen onderneming aangevoerde dierlijke meststoffen zijn afgevoerd.

Op grond van artikel 15 Meststoffenwet kunnen in het belang van een doelmatige afvoer van mestoverschotten of de bescherming en verbetering van het milieu regels worden gesteld met betrekking tot het in voorraad hebben, verwerken, vernietigen, vervoeren en verhandelen van dierlijke meststoffen. Op grond van onder andere artikel 15 Meststoffenwet is het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet opgesteld.

Daarin zijn onder andere regels opgesteld over:

- de aanwijzing veengronden, zand- of lössgronden en kleigronden (hoofdstuk II)
- gebruiksnormen en opgave basisregistratie percelen (hoofdstuk III)
- de opslagcapaciteit dierlijke meststoffen (Hoofdstuk V)
- administratieve verplichtingen landbouwbedrijven (hoofdstuk VI)
- het vervoer van meststoffen (hoofdstuk IX)
- regels inzake de hoeveelheidbepaling (hoofdstuk X)

Hoofdstuk V van de Meststoffenwet ziet op de productiebegrenzing van varkens- en pluimveehouderij. Het is bijvoorbeeld verboden op een bedrijf gemiddeld in een kalenderjaar een groter aantal varkens, kippen en kalkoenen te houden dan het op het bedrijf rustende varkensrecht respectievelijk pluimveerecht (artikel 19 respectievelijk 20 Meststoffenwet).

Volledigheidshalve zij verwezen naar het Besluit gebruik meststoffen²⁷³ waarin regels zijn opgenomen over het gebruik van dierlijke meststoffen en stikstofkunstmest. Omdat dit besluit is gebaseerd op de artikelen 6, 7, 15 en 65 van de Wbb wordt op het Besluit niet op deze plaats ingegaan, maar bij de Wet bodembescherming.

Welke handelingen?

Zoals uit het voorgaande blijkt, worden in (of bij) de Meststoffenwet diverse handelingen gereguleerd. In het kader van dit onderzoek zijn vooral de gebruiksnormen relevant. De gebruiksnormen gelden namelijk voor het op in de bodem brengen van meststoffen (artikel 7 Meststoffenwet). In de wet is niet gedefinieerd wat daaronder wordt verstaan.

Welk gedeelte van de bodem?

Bemesting vindt – mede gelet op de omschrijving van bodem in de Wbb – niet op de gehele bodem plaats, maar op een beperkt gedeelte van de bodem. De regels van de Meststoffenwet zullen daarom vooral op dat gedeelte van de bodem zijn gericht. Dat wil niet zeggen dat ze niet ook effecten op een ander gedeelte van de bodem kunnen hebben of dat ze zijn gericht op de bescherming van een ander gedeelte van de bodem. In de considerans van de Meststoffenwet staat namelijk dat de wet er onder andere is ‘ter bescherming van de bodem’. De Meststoffenwet bevat geen beperking met betrekking tot welk gedeelte van de bodem.

²⁷³ Stb. 2001, 479 laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2005, 548.

In de Meststoffenwet is het begrip bodem niet gedefinieerd. Het begrip grond is in de Meststoffenwet gedefinieerd als 'dat deel van de bodem dat wordt gebruikt of is bestemd om te worden gebruikt als voedingsbodem voor planten' (artikel 1 onder a).

Welke belangen?

De Meststoffenwet is gericht op het verhandelen van meststoffen, zowel in het belang van de bevordering van de deugdelijkheid voor het doel waarvoor zij zijn bestemd als in het belang van de bescherming van de bodem. Daarnaast is de Meststoffenwet gericht op het stellen van regels in het belang van een doelmatige afvoer van mestoverschotten (considerans).

Normadressaat en bevoegd gezag

De minister van LNV is de verantwoordelijk minister voor de uitvoering van de Meststoffenwet. Ten aanzien van de gebruiksnormen is er verder (voor zover mij bekend) geen bevoegd gezag aangewezen.

B.6.2 Bestrijdingsmiddelenwetgeving

B.6.2.1 Bestrijdingsmiddelenwet

Inleiding

Het gebruik van bestrijdingsmiddelen kan op verschillende manieren effecten voor de bodem hebben. Zo kunnen bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen direct op of in de bodem terechtkomen door toepassing van een gewasbeschermingsmiddel (bijvoorbeeld door het spuiten) of indirect door verwaaiing en atmosferische depositie. Moeilijk afbreekbare middelen kunnen zich ophopen in de bodem. Via de bodem kunnen door uitspoeling bestrijdingsmiddelen in het grondwater terechtkomen.

Het begrip bestrijdingsmiddel

Het begrip bestrijdingsmiddel is ruim gedefinieerd in artikel 1 onder f Bestrijdingsmiddelenwet.²⁷⁴ De definitie luidt: 'gewasbeschermingsmiddel of biocide' (artikel 1 onder f Bestrijdingsmiddelenwet). De begrippen gewasbeschermingsmiddel en biocide zijn vervolgens weer afzonderlijk gedefinieerd (artikel 1 lid 1 onder g en h).

Gewasbeschermingsmiddel: werkzame stof of preparaat dat één of meer werkzame stoffen bevat, bestemd om te worden gebruikt om:

1. planten of plantaardige producten te beschermen tegen organismen of de werking daarvan te voorkomen;
2. levensprocessen van planten te beïnvloeden, voor zover niet zijnde meststoffen in de zin van de Meststoffenwet 1947
3. plantaardige producten te bewaren;
4. ongewenste planten te doden of
5. delen van planten te vernietigen of een ongewenste groei van planten te remmen of te voorkomen

²⁷⁴ E.M. Vogelesang Stoute, *Bestrijdingsmiddelen. Een rechtsvergelijking*, Kluwer: 2004, i.h.b. p. 267-272.

Biocide: werkzame stof of preparaat, welke in de vorm waarin die stof of dat preparaat aan de gebruiker wordt afgeleverd, een of meer werkzame stoffen bevat, en bestemd is om een schadelijk organisme te vernietigen, af te weren, onschadelijk te maken, de effecten daarvan te voorkomen af dat organisme op andere wijze langs chemische of biologische weg te bestrijden, niet zijnde een gewasbeschermingsmiddel, en welke is opgenomen in de lijst, bedoeld in het vijfde lid

Op grond van artikel 1 lid 5 wordt bij ministeriële regeling een lijst van soorten biociden vastgesteld met voor elk soort een indicatieve lijst van beschrijvingen

Instrumenten

De toelating

Het belangrijkste instrument van de Bestrijdingsmiddelenwet is de toelating hetgeen een preventieve toetsing inhoudt ter voorkoming van neveneffecten bij gebruik onder andere op de bodem. Het is verboden een bestrijdingsmiddel af te leveren, voorhanden of in voorraad te hebben, binnen Nederland te brengen of te gebruiken, waarvan niet blijkt dat het ingevolge deze wet is toegelaten of voor zover het een biocide met een gering risico betreft, is geregistreerd (artikel 2 lid 1 Bestrijdingsmiddelenwet).

Een zorgplicht

In artikel 13 lid 4 Bestrijdingsmiddelenwet is een zorgplicht opgenomen. Die zorgplicht geldt ook ten aanzien van de grond. In artikel 13 lid 4 sub a Bestrijdingsmiddelenwet staat immers dat een ieder verplicht is ten aanzien van bestrijdingsmiddelen, resten van bestrijdingsmiddelen en ledige verpakkingen een zodanige zorgvuldigheid in acht te nemen dat geen gevaar ontstaat voor de mens dan wel voor dieren of planten welke instandhouding gewenst is of voor grond of water.

Een vergunning

Er is naast de toelating een vergunning vereist voor het gebruik van bepaalde grondontsmettingsmiddelen op grond van het Besluit regulering grondontsmettingen. Dat besluit is gebaseerd op artikel 13 lid 1 Bestrijdingsmiddelenwet.²⁷⁵ De gebruiksfrequentie wordt in die vergunningen bepaald.

Proefontheffing

In artikel 18 van het Bestrijdingsmiddelenbesluit is bepaald dat voor bepaalde proeven of onderzoek een ontheffing mag worden verleend voor het gebruik van een niet toegelaten middel. In het jaar 2005 zijn er 342 aanvragen voor een proefontheffing afgehandeld.²⁷⁶

²⁷⁵ E.M. Vogelesang Stoute, *Bestrijdingsmiddelen. Een rechtsvergelijking*, Kluwer: 2004, p. 422.

²⁷⁶ Jaarverslag CTB, 2005, p. 15 (www.ctb-wageningen.nl).

In het Besluit uniforme beginselen gewasbeschermingsmiddelen²⁷⁷ en de Regeling uitwerking uniforme beginselen gewasbeschermingsmiddelen²⁷⁸ worden de toelatingscriteria voor persistentie in de bodem, uitspoeling naar grondwater en risico voor waterorganismen.

Welke handelingen?

De toelating

Het verbod behoudens toelating of registratie ex artikel 2 Bestrijdingsmiddelenwet geldt voor:

- afleveren,
- voorhanden hebben,
- in voorraad hebben en
- het binnen Nederland brengen of gebruiken (artikel 2 lid 1 Bestrijdingsmiddelenwet).

Vooraf het gebruiken van een bestrijdingsmiddel is in het kader van dit onderzoek relevant.

Er zijn echter ook uitzonderingen waardoor het gebruik van bestrijdingsmiddelen die niet aan de toelatingscriteria voldoen toch worden toegestaan, bijvoorbeeld vanwege het landbouwbelang. De uitzonderingen zijn mogelijk op grond van artikel 16a (vanwege onvoorziene gevaar) Bestrijdingsmiddelenwet en artikel 16aa Bestrijdingsmiddelenwet (belangen van landbouw die zulks dringend vereisen).

Een zorgplicht

De zorgplicht van artikel 13 lid 4 Bestrijdingsmiddelenwet geldt ten aanzien van alle handelingen met betrekking tot bestrijdingsmiddelen. Het artikellid bevat althans geen beperking ten aanzien van de handelingen voor welke de zorgplicht geldt.

In het Bestrijdingsmiddelenbesluit is nog een aantal bepalingen te vinden waarin bepaalde verboden of zorgplichten zijn opgenomen die eveneens voor de bescherming van de bodem relevant zijn. In artikel 13 lid 2 onder b Bestrijdingsmiddelenbesluit is bijvoorbeeld een verbod opgenomen gebruikte verpakkingen of resten van al dan niet verdunde bestrijdingsmiddelen op zodanige wijze te verwijderen dat zij in de bodem van een grondwaterbeschermingsgebied raken of kunnen raken, met uitzondering van spuitresten van bestrijdingsmiddelen die in dat gebied mogen worden gebruikt en de resten van aanwezig spoelwater dat is gebruikt voor het reinigen van zo goed mogelijk geledigde apparatuur waarmee die bestrijdingsmiddelen zijn toegepast, mits deze spuitresten en resten aanwezig zijn in spoelwater over landbouwgrond worden verspreid. Tevens zijn in het Bestrijdingsmiddelenbesluit bepaalde verboden opgenomen met betrekking tot [[vulpunten en]] bewaarplaatsen van bestrijdingsmiddelen, waarmee wordt beoogd te voorkomen dat bestrijdingsmiddelen voordat zij worden toegepast wegsijpelen in de bodem (bijvoorbeeld de artikelen 8, 9 en 10 van het Bestrijdingsmiddelenbesluit waar

²⁷⁷ Stb. 1995, 241.

²⁷⁸ Stcrt. 2005, 248.

regels zijn opgenomen voor het bewaren van bestrijdingsmiddelen). In artikel 5a Bestrijdingsmiddelenbesluit is bijvoorbeeld bepaald dat het verboden is bestrijdingsmiddelen met de verpakkingen afbeelding van een doodshoofd te gebruiken in volkstuinen en particuliere tuinen, wegbermen, kampeerplaatsen, voor het publiek toegankelijke natuurgebieden, bossen, parken en plantsoenen alsmede andere plaatsen waar derden ongewild met deze middelen in aanraking kunnen komen.

Welk gedeelte van de bodem?

Bij wetswijziging in 1975 was het schaden van bodem, water of lucht aan de toelatingscriteria toegevoegd.²⁷⁹ In 1993 was het voorkomen van het aantasten van de kwaliteit van bodem, water of lucht een zelfstandig toelatingscriterium naast de schadelijke of onaanvaardbare nevenwerkingen.²⁸⁰ In 1995 is de bodem niet meer een zelfstandig toetsingscriterium, maar is het onder de noemer van ‘voor het milieu onaanvaardbaar effect’ geschaard.²⁸¹ In artikel 3 is bepaald dat een bestrijdingsmiddel slechts wordt toegelaten of geregistreerd indien het onder andere ‘geen voor het milieu onaanvaardbaar effect heeft’. Daarbij moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de plaats waar het bestrijdingsmiddel in het milieu terecht komt en wordt verspreid met name voor wat betreft de besmetting van het water, met inbegrip van drink- en grondwater en belasting van de bodem (artikel 3 lid 1 onder 10). Het begrip milieu is in artikel 1 onder m Bestrijdingsmiddelenwet gedefinieerd als ‘water, bodem, lucht en wilde soorten van dieren en planten alsmede hun onderlinge relatie en hun relatie met levende organismen’.

Niet expliciet in de wet is bepaald op welke gedeelte van de bodem de wet betrekking heeft. De wet bevat dienaangaande derhalve evenmin een beperking. Het is aannemelijk dat de wet betrekking heeft op de gehele bodem, althans voor zover het effect van een bestrijdingsmiddel merkbaar is in de bodem.

Welke belangen?

De Bestrijdingsmiddelenwet ziet mede op de bescherming van de bodem. De bodem valt namelijk onder ‘milieu’ als bedoeld in de Bestrijdingsmiddelenwet ‘water, bodem, lucht en wilde soorten van dieren en planten alsmede hun onderlinge relatie en hun relatie met levende organismen’ (artikel 1).

▪ De belangen met betrekking tot de toelatingscriteria

In artikel 3 Bestrijdingsmiddelenwet is bepaald wanneer een bestrijdingsmiddel wordt toegelaten of geregistreerd. Dit zijn de zogenaamde ‘toelatingscriteria’. Toelating kan onder andere slechts plaatsvinden als aan alle in artikel 3 genoemde toelatingscriteria is voldaan.²⁸² Een bestrijdingsmiddel wordt slechts toegelaten als het een bestrijdingsmiddel betreft waarvan de werkzame stoffen zijn vermeld in de richtlijn 91/414/EEG. Daarnaast mag een bestrijdingsmiddel geen *schadelijke*

²⁷⁹ Wet van 5 juni 1975, *Stb.* 381, artikel 3 lid 2 (e).

²⁸⁰ *Stb.* 1993, 484 artikel 3a aanhef (b). E.M. Vogelesang Stoute, *Bestrijdingsmiddelen. Een rechtsvergelijking*, Kluwer: 2004, i.h.b. p. 257.

²⁸¹ *Stb.* 1995, 4.

²⁸² E.M. Vogelesang Stoute, *Bestrijdingsmiddelen. Een rechtsvergelijking*, Kluwer: 2004, p. 260.

uitwerking op het grondwater hebben (artikel 3 lid 1 onder 9) en geen *voor het milieu onaanvaardbaar effect* hebben, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de plaats waar het bestrijdingsmiddel in het milieu terecht komt en wordt verspreid met name voor wat betreft de besmetting van het water, met inbegrip van drink- en grondwater en belasting van de bodem (artikel 3 lid 1 onder 10). In het laatstgenoemde toelatingscriterium zit een belangenafweging gelet op de woorden ‘onaanvaardbaar effect’. In concreto zal steeds moeten worden bepaald of een effect op het milieu aanvaardbaar is of niet (onder andere gelet op de belasting van de bodem). Het bodembelang kan dus het onderspit delven. De “uniforme beginselen” geven aan deze afweging en uitwerking van wat aanvaardbaar is wel een zekere invulling.

▪ De belangen met betrekking tot de beoordeling

Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van gewasbeschermingsmiddelen, zoals bedoeld in artikel 3 lid 1 onderdeel a moet het college gebruik maken van de uniforme beginselen, zoals vastgesteld in bijlage VI bij de richtlijn (artikel 2 besluit uniforme beginselen gewasbeschermingsmiddelen).²⁸³ Met de richtlijn wordt bedoeld de richtlijn 91/414/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. In bijlage VI van die richtlijn zijn uniforme beginselen voor het evalueren en toelaten van chemische gewasbeschermingsmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen die micro-organismen bevatten.²⁸⁴

In bijlage III van richtlijn 91/414/EEG zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot het dossier dat moet worden ingediend voor toelating van een gewasbeschermingsmiddel. Zo moeten bijvoorbeeld gegevens worden verschaft over (proeven naar) de wijze waarop een bestrijdingsmiddel zich in de grond gedraagt (artikel 9.1), effecten op regenwormen in de grond en effecten op resterende bodemfauna.

Een groot aantal bestrijdingsmiddelen wordt van rechtswege toegelaten zolang de communautaire beoordeling van de stof nog gaande is (artikel 25d Bestrijdingsmiddelenwet). Dit betekent dat bij verlenging geen inhoudelijk toets plaatsvindt.

Gebruiksvoorschrift

In artikel 5 lid 2 onder a Bestrijdingsmiddelenwet is bepaald welke voorschriften aan een toelating en/of registratie *moeten* worden verbonden en onder b van dat artikel is bepaald dat er ook voorschriften *kunnen* worden verbonden aan de toelating. Deze worden ook wel gebruiksvoorschriften genoemd. Voor zover het de toelating van gewasbeschermingsmiddel betreft worden waar mogelijk voorschriften gegeven omtrent de toepassing van de beginselen van een

²⁸³ Het besluit uniforme beginselen gewasbeschermingsmiddelen is gewijzigd in 2005 (*Stb.* 2005, 413). Bij die wijziging is het besluit uniforme beginselen gewasbeschermingsmiddelen (*Bubg*) samengevoegd met het besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen (*Bmb*).

²⁸⁴ De bijlage is gewijzigd in 2005 bij richtlijn 2005/25/EG van de Raad van 14 maart 2005 tot wijziging van de bijlage VI van de richtlijn 91/414/EEG.

geïntegreerde bestrijding (artikel 5 lid 2 sub a onder 3 Bestrijdingsmiddelenwet). In artikel 5 lid 2 onder b Bestrijdingsmiddelenwet is bepaald waar voorschriften onder meer betrekking op kunnen hebben. Deze voorschriften kunnen ook betrekking hebben op de bescherming van de bodem, zoals doseringsbepalingen.

Aan de toelating worden in de praktijk voorschriften met betrekking tot de bodem verbonden. De gebruiksvoorschriften van een toelatingsbesluit zijn veelal middelvoorschriften die betrekking hebben op de toepassing, de toepassingsomstandigheden of de werkwijze bij het toepassen.²⁸⁵

Voor het middel 'Holland Fyto Manes' geldt bijvoorbeeld het volgende voorschrift: Toegestaan is uitsluitend het gebruik als schimmelbestrijdingsmiddel:

- a. in de teelt van consumptieaardappelen, fabrieksaardappelen en pootaardappelen;
- b. in de teelt van appels. In de buitenste bomenrij van boomgaarden is toepassing van het middel langs watergangen uitsluitend toegestaan:
 - voor 1 mei indien gebruik wordt gemaakt van een tunnelspuit.
 - na 1 mei indien tussen de watergang en de boomgaard een aaneengesloten windsingel op de rand van het rijpad is geplaatst.
- c. in de teelt van tomaten (onder glas);
- d. in de teelt van 1e-jaars plantuien, 2e-jaars plantuien, picklers, zaaiuien, zilveruien en sjalotten;
- e. in de teelt van asperges;
- f. in de teelt van krokussen, hyacinten, narcissen, tulpen en in het voorjaar bloeiende bijgoedgewassen, met dien verstande dat bij teelten op zandgronden¹ voor zover gelegen in de bloembollenstreek² niet is toegestaan;
- g. in de teelt van gladiolen, irissen, lelies en in de zomer bloeiende bijgoedgewassen met dien verstande dat bij teelten op zandgronden¹ voorzover gelegen in de bloembollenstreek² niet is toegestaan;
- h. in de teelt van bloemisterijgewassen (onder glas);
- i. in de zaadteelt van groentegewassen (onder glas);
- j. boomkwekerijgewassen (onder glas), en vaste planten (onder glas);
- k. in de vollegrondsteelten van bloemisterijgewassen, boomkwekerijgewassen en vaste planten.

Het is niet toegestaan dit middel toe te passen door middel van een met de hand getrokken of geduwde spuitboom (spuitfiets).

Het is niet toegestaan dit middel door middel van een luchtvaartuig toe te passen.

²⁸⁵ E.M. Vogelesang Stoute, *Bestrijdingsmiddelen. Een rechtsvergelijking*, Kluwer: 2004, p. 403.

Het middel is gevaarlijk voor niet-doelwit arthropoden; vermijd onnodige blootstelling.²⁸⁶

Ter voorkoming van emissie naar de bodem en grondwater bij de teelt onder glas golden indertijd voor een middel bijvoorbeeld de volgende voorschriften:

‘Toegestaan is uitsluitend het gebruik als spintbestrijdingsmiddel bij de teelt onder glas:

- a) in de niet-grondgebonden teelt van aardbeien, echter met dien verstande dat toepassing uitsluitend mag plaatsvinden tot het opengaan van de eerste bloemen, dan wel na de eerste pluk
- b) in de niet-grondgebonden teelt en containerteelt (op betonvloer of op met plastic afgedekte ondergrond) van boomkwekerij gewassen; mits het condenswater aan de onderzijde van het glasdek kan afvloeien naar een condensgoot of buitengoot, die afwatertop een waterbassin waarvan het water wordt hergebruikt, overeenkomstig de bepalingen van het Lozingenbesluit WVO glastuinbouw²⁸⁷

De voorschriften kunnen ook gedifferentieerd zijn, bijvoorbeeld naar bodemtype. Daarbij moet soms aan de hand van een bodemkaart worden gezien welk voorschrift geldt.²⁸⁸

De bestrijdingsmiddelenwetgeving biedt aldus mogelijkheden de bodem te beschermen. Een nadeel is echter dat er bij de toelating en/of de verboden ook uitzonderingen zijn. Daardoor worden bijvoorbeeld bepaalde bestrijdingsmiddelen toegepast, terwijl zij niet aan de beoordelingscriteria voldoen. Een ander nadeel van het systeem dat ook door de CTB wordt genoemd, is dat er geen sprake is van een geïntegreerde benadering bij de beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen. Zo wordt ieder middel ‘op zich’ bekeken en niet de cumulatieve van het totale middelengebruik. Het effect voor de bodem zoals beoordeeld op grond van de wet zal kunnen verschillen van de effecten in de praktijk (daar gaat het vaak om combinaties).²⁸⁹

Normadressaat en bevoegd gezag

De zorgplicht van artikel 13 lid 4 Bestrijdingsmiddelenwet is gericht tot ‘een ieder’. Bepaalde personen zullen vanwege hun functie een verhoogde aansprakelijkheid kunnen hebben.²⁹⁰

Bevoegd gezag voor de toelating en registratie is het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (artikel 1a Bestrijdingsmiddelenwet jo artikel 4 Bestrijdingsmiddelenwet).

²⁸⁶ Bijlage I bij het wijzigingsbesluit van het middel HOLLAND FYTO MANEB DG, toelatingsnummer 12129 N (te raadplegen via de databank van de website van het CTB (www.ctb-wageningen.nl)).

²⁸⁷ E.M. Vogelesang Stoute, *Bestrijdingsmiddelen. Een rechtsvergelijking*, Kluwer: 2004, p. 403-404.

²⁸⁸ E.M. Vogelesang Stoute, *Bestrijdingsmiddelen. Een rechtsvergelijking*, Kluwer: 2004, p. 404.

²⁸⁹ Technische Commissie bodembescherming, Reactie op voorstel risicobeoordeling persistentie gewasbeschermingsmiddelen, november 2005, p. 2.

²⁹⁰ E.M. Vogelesang Stoute, *Bestrijdingsmiddelen. Een rechtsvergelijking*, Kluwer: 2004, p. 433.

B.6.2.2 Wetsvoorstel gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Op dit moment is in de Eerste Kamer aanhangig een voorstel voor een gewijzigd stelsel van regelgeving voor bestrijdingsmiddelen: de Regeling voor de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden).²⁹¹ Dit voorstel bevat afzonderlijke bepalingen voor gewasbeschermingsmiddelen en voor biociden.

Hoewel ook deze gewijzigde wet richtlijn 91/414 dient te implementeren, zijn wijzigingen die gevolgen hebben voor de bescherming van de bodem niet uitgesloten. De nieuwe wet beoogt, naast een hoog beschermingsniveau ook voorwaarden te creëren die het bedrijfsleven de mogelijkheid bieden te voorzien in een effectief middelenpakket. Daartoe wordt een vernieuwde opzet voor het verlenen van vrijstellingen aangereikt. Daarnaast wordt ook de mogelijkheid geboden nadere regelgeving voor geïntegreerde bestrijding vast te stellen.²⁹² Afgewacht moet dus worden hoe zwaar bodembelangen ten opzichte van landbouwbelangen zullen wegen. Omdat het wetsvoorstel ten tijde van het onderzoek nog in behandeling was, wordt daarop hier niet nader ingegaan.

B.6.2.3 Regulering van bestrijdingsmiddelen door middel van andere wetgeving

Voor zover bestrijdingsmiddelen worden toegepast in een Wm-vergunningplichtige inrichting, kunnen ter bescherming van het milieu op grond van hoofdstuk 8 Wm voorschriften worden gesteld in aanvulling op toelatingsvoorschriften. Daarmee kan het gebruik worden beperkt of verboden.²⁹³

Met betrekking tot de provinciale bevoegdheden komt uit de wetsgeschiedenis van de Bmw naar voren dat provinciebesturen voor gebieden die in verband met regionaal aanwezige omstandigheden extra bescherming behoeven, aanvullende bevoegdheden hebben om regels ten aanzien van bestrijdingsmiddelen te stellen, voorzover daaromtrent bij of krachtens de Bmw geen regels zijn gesteld.²⁹⁴ Uit de Wm-wetsgeschiedenis wordt bovendien duidelijk dat beoogd is provinciale staten vergaande regelgevende bevoegdheden te verlenen met het oog op de kwaliteit van het grondwater ten behoeve van de drinkwaterwinning.²⁹⁵ Gezien deze provinciale bevoegdheid, die aanvankelijk op de Wbb was gebaseerd, kon de PMV strengere voorschriften bevatten dan algemene maatregelen van bestuur op basis van de Wbb. De regels die provinciale besturen op grond van de wet (kunnen) stellen voor bodembeschermingsgebieden en grondwaterbeschermingsgebieden, zullen dientengevolge verdergaand en aanvullend kunnen zijn ten opzichte van

²⁹¹ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 474, C.

²⁹² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 474, nr. 3, p. 5. Stb. 2007, 125.

²⁹³ De rechter baseert dit op de systematiek van de Wm. Zie ABRvS 23 juli 1999, *Gst.* 2000, 7111.12 m.nt. HvG; *M en R* 2000/1, nr. 5 m.nt. Vogelesang-Stoute onder nr. 6; *JM* 1999/ 133 m.nt. Zigenhorn; *BR* 1999, p. 956.

²⁹⁴ *Kamerstukken II* 1990/91, 20 319, nr. 6, p. 5 (memorie van antwoord).

²⁹⁵ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 57-58.

landelijke regels, die slechts een algemeen niveau van bescherming beogen te realiseren.²⁹⁶

Aangenomen moet daarom worden dat de nationale regelgeving, onder voorwaarden, ruimte biedt voor aanvullende provinciale regels. Daarbij geldt wel een aantal voorwaarden.²⁹⁷ Zo zal geen afbreuk mogen worden gedaan aan het stelsel van toelatingsvoorschriften en het zal ook om specifieke regionale situaties dienen te gaan. In de praktijk lijkt van deze provinciale bevoegdheid weinig gebruik te worden gemaakt.

B.7 Natuurbescherming

B.7.1 Inleiding

Natuurbescherming kan worden onderverdeeld in soortenbescherming en gebiedsbescherming. In het kader van het onderhavige onderzoek zijn alleen de instrumenten die gericht zijn op de gebiedsbescherming relevant. Wetgeving gericht op de bescherming van ecologisch waardevolle gebieden kan immers ook een bodembeschermende effect hebben voor de bodem in die gebieden.

B.7.2 Instrumenten

Vergunning

De Natuurbeschermingswet 1998 kent als belangrijk instrument de vergunning. De vergunningverplichtingen in de Nbw 1998 zijn gekoppeld aan de aanwijzing van gebieden op grond van die wet. Op grond van artikel 10 Nbw 1998 kan de minister van LNV en Voedselkwaliteit een gebied als beschermd natuurmonument aanwijzen. De minister van LNV moet op grond van artikel 10a Nbw 1998 gebieden aanwijzen waartoe een verplichting bestaat op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit zijn de zogenaamde Natura 2000-gebieden.

Voor de aangewezen gebieden geldt een verbod behoudens vergunning. Voor de gebieden die zijn aangewezen krachtens artikel 10 Nbw 1998 is dat verbod geregeld in artikel 16 en verder Nbw 1998 en de aanwijzing krachtens 10a Nbw in artikel 19d en verder Nbw 1998.

Welke handelingen?

Krachtens artikel 16 lid 1 Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument die het beschermd natuurmonument ontsieren.

Een schadelijke handeling is een handeling die de in het besluit tot aanwijzing als beschermd natuurmonument vermelde wezenlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument aantast (artikel 16 lid 2 Nbw 1998).

²⁹⁶ Kamerstukken II 1980/81, 16 529, nr. 3, p. 24 en nr. 7, p. 21 (Wet bodembescherming).

²⁹⁷ Zie hierover ook de memorie van toelichting bij de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Kamerstukken II 2005/06, 30 474, nr. 3, p. 33).

Op grond van artikel 19d lid 1 Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning of in strijd met aan de vergunning verbonden voorschriften projecten of andere handelingen te realiseren die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de gebieden kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten zijn in ieder geval projecten die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

Welk gedeelte van de bodem?

De instrumenten neergelegd in de Natuurbeschermingwet 1998 zien op de bodem in de op grond van art. 10 en 10a Nbw 1998 aangewezen gebieden. Weliswaar kan ook een vergunningplicht gelden voor handelingen buiten die gebieden (externe werking), maar die vergunning heeft tot doel de bescherming van de (bodem)kwaliteit in het gebied en niet daarbuiten. Zo kan bijvoorbeeld de onttrekking van grondwater aan de bodem buiten het grondgebied vergunningplichtig zijn, omdat daarvan gevolgen kunnen ontstaan voor de bodem- en grondwaterkwaliteit in het aangewezen gebied. De Natuurbeschermingswet ziet voorts op alle aspecten van de bodem die van belang kunnen zijn voor de ecologische waarden van het gebied.

Welke belangen?

In art. 10 Nbwet 1998 is aangegeven dat een gebied als beschermd natuurmonument kan worden aangewezen op grond van de natuurwetenschappelijke betekenis of het natuurschoon van een gebied. De natuurwetenschappelijke betekenis kan ook samenhangen met de kwaliteit of aard van de bodem, waaronder ook de geomorfologische waarden.

In art. 10a Nbwet 1998 worden geen criteria voor de aanwijzing gegeven. Deze worden bepaald door de Europese richtlijnen die tot de aanwijzing verplichten. De Habitatrichtlijn heeft tot doel het behoud en hestel van de biodiversiteit. De biodiversiteit van de bodem maakt daar ook onderdeel van uit. De bescherming die de Habitatrichtlijn beoogd te beiden is gericht op soorten en habitats. Het begrip natuurlijk habitat wordt gedefinieerd als “land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, die zowel geheel natuurlijk als half-natuurlijk kan zijn.” In de aanwijzingsbesluiten zelf moeten per gebied de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied worden vastgelegd. Het is derhalve afhankelijk van de vraag of in die instandhoudingsdoelstellingen een relatie wordt gelegd met de bodem, of en in welke mate een bescherming uitgaat van de aanwijzing.

In het toetsingscriterium voor de vergunning krachtens artikel 16 Nbw 1998 is het voorzorgbeginsel neergelegd. De vergunning wordt slechts verleend indien met zekerheid vaststaat dat die handelingen de natuurlijke kenmerken van het beschermd natuurmonument niet aantasten, tenzij dwingende redenen van groot openbaar belang tot het verlenen van een vergunning noodzakelijk zijn (artikel 16 Nbw 1998). Het voorzorgbeginsel is ook neergelegd in het in art. 19g neergelegde toetsingskader voor de vergunning op grond van art. 19d Nbw 1998.

Normadressaat en bevoegd gezag?

Normadressaat van de vergunning is degene die een handeling wil verrichten die vergunningplichtig is ingevolge art. 16 c.q. art. 19d Nbw 1998.

De minister van LNV is bevoegd tot het aanwijzen van gebieden op grond van artikel 10 Nbw 1998. Diezelfde minister is verplicht gebieden aan te wijzen op grond van artikel 10a Nbw 1998. GS zijn in beginsel bevoegd tot verlening van de vergunning op grond van artikel 16 Nbw 1998. Indien een beschermd natuurmonument in meerdere provincies is gelegen, beslissen GS van die verschillende provincies in overeenstemming op de aanvraag om de vergunning (artikel 2 lid 3 Nbw 1998). Voor bij de bij amvb aangewezen handelingen is echter de minister van LNV bevoegd gezag (artikel 16 lid 6 Nbw 1998). Een vergelijkbare regeling is getroffen in art. 19d lid 3 Nbw 1998.

Beheersplan

Een ander belangrijk instrument is het beheersplan. Op grond van art. 17 Nbw kunnen Gedeputeerde staten in overeenstemming met de eigenaar en gebruiker van een aangewezen Natuurmonument een beheersplan opstellen. In een beheersplan worden de maatregelen neergelegd, gericht op het herstel, behoud of ontwikkeling van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis van een natuurmonument.

Voor Natura 2000-gebieden, aangewezen op grond van art. 10a Nbw 1998, bestaat de *verplichting* voor gedeputeerde staten, na overleg met de eigenaar, gebruiker en andere belanghebbenden, voor het gebied een beheersplan op te stellen (art. 19a Nbw 1998). In het beheersplan voor een Natura 2000 gebied moeten de instandhoudingsdoelstellingen worden beschreven en wordt aangegeven welke instandhoudingsmaatregelen dienen te worden getroffen.

Zorgplicht

Op grond van art. 19l Nbwet 1998 geldt een zorgplicht voor een ieder ten aanzien van de instandhouding van beide soorten gebieden. Deze zorgplicht houdt in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, nadelige gevolgen voor het milieu kan worden veroorzaakt, verplicht is die handelingen achterwege te laten dan wel, indien dat achterwege laten redelijkerwijs niet kan worden gevergd, alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs wel kunnen worden gevergd teneinde die nadelige gevolgen te voorkomen of voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

B.8 Overig**B.8.1 Mijnbouwwet****B.8.1.1. Inleiding**

De Mijnbouwwet reguleert het opsporen en winnen van delfstoffen en het opsporen en winnen van aardwarmte. Zodoende kan de Mijnbouwwet gevolgen hebben voor de bodem.

B.8.1.2 Instrumenten

Verbod behoudens vergunning

Ingevolge artikel 6 Mijnbouwwet is het verboden zonder een vergunning van de minister van Economische Zaken delfstoffen op te sporen, delfstoffen te winnen, aardwarmte op te sporen of aardwarmte te winnen.

Ingevolge artikel 25 Mijnbouwwet is het verboden stoffen op te slaan zonder vergunning van de minister van economische zaken. In het Mijnbouwbesluit zijn handelingen genoemd die niet onder dit verbod vallen.

Ingevolge artikel 40 Mijnbouwwet is het verboden zonder vergunning van de minister van economische zaken een mijnbouwwerk op te richten of in stand te houden.

Welke handelingen?

Het verbod behoudens vergunning geldt voor: delfstoffen opsporen, delfstoffen winnen, aardwarmte opsporen en aardwarmte winnen. Delfstoffen zijn 'in de ondergrond aanwezige mineralen of substanties van organische oorsprong, in een aldaar langs natuurlijke weg ontstane concentratie of afzetting, in vaste vloeibare of gasvormige toestand, met uitzondering van brongas, kalksteen, grind, zand, klei, schelpen en mengsels daarvan' (artikel 1 onder a Mijnbouwwet).

De verschillende (verboden) handelingen zijn gedefinieerd in artikel 1 van de Mijnbouwwet.

- Het opsporen van delfstoffen: onderzoek doen naar de aanwezigheid van delfstoffen, dan wel naar nadere gegevens daaromtrent, met gebruikmaking van een boorgat (sub e);
- Het winnen van delfstoffen: het met gebruikmaking van een boorgat, tunnel, schacht of ander ondergronds werk onttrekken van delfstoffen aan de ondergrond anders dan in de vorm van monsters of formatiebeproevingen (sub f);
- Het opsporen van aardwarmte: onderzoek doen naar de aanwezigheid van aardwarmte, dan wel naar nadere gegevens daaromtrent, met gebruikmaking van een boorgat (sub g);
- Het winnen van aardwarmte: het onttrekken van aardwarmte aan de ondergrond anders dan het onttrekken daarvan in samenhang met het opsporen of het winnen van delfstoffen dan wel met het opslaan van stoffen (sub h).

Het opslaan van stoffen is gedefinieerd als 'het brengen of houden van stoffen op een diepte van meer dan 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem, dan wel het terughalen van die stoffen, anders dan het in de ondergrond brengen of houden of daaruit terughalen van stoffen gericht op het onttrekken van aardwarmte aan de ondergrond' (sub i).

Een mijnbouwwerk is gedefinieerd als 'een werk dat behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van werken:

- 1°. ten behoeve van het opsporen of het winnen van delfstoffen of aardwarmte;
- 2°. ten behoeve van het opslaan van stoffen;

3°. die samenhangen met de in de onderdelen 1° en 2° bedoelde werken (artikel 1 sub n)'

Welk gedeelte van de bodem?

De Mijnbouwwet ziet op de ondergrond, hetgeen blijkt uit het feit dat delfstoffen zich daarin bevinden (artikel 1 sub a). De Mijnbouwwet is van toepassing op (delfstoffen op) een diepte van meer van 100 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem, zo blijkt uit de definitie van opslaan van stoffen van artikel 1 sub i van de wet. Met betrekking tot aardwarmte is de wet slechts van toepassing, voor zover de aardwarmte op een diepte van meer dan 500 meter beneden de oppervlakte van de aardbodem aanwezig is (artikel 2 lid 3 Mijnbouwwet).

De Mijnbouwwet is mede van toepassing op het continentaal plat (artikel 2 Mijnbouwwet).

Welke belangen?

De Mijnbouwwet beoogt één overzichtelijk en helder kader te bieden voor een verantwoorde en doelmatige mijnbouw. Voor de Mijnbouwwet werd gewerkt met vier wetten, te weten de Mijnwet 1810, de Mijnwet 1903, de Wet opsporing delfstoffen en de Mijnwet continentaal plat.²⁹⁸

Gelet op de weigeringsgronden en de voorschriften die aan de vergunning kunnen worden verbonden, ziet de Mijnbouwwet niet direct op de bescherming van de bodem. De vergunning wordt bijvoorbeeld geweigerd op grond van technische of financiële mogelijkheden voor de aanvrager, de manier waarop de aanvrager voornemens is de activiteiten te verrichten, gebrek aan efficiënte en verantwoordelijkheidszin, in het belang van de veiligheid, in het belang van de landsverdediging of in het belang van een planmatig beheer van voorkomen van delfstoffen of aardwarmte (artikel 9 en artikel 27 Mijnbouwwet).

Een vergunning voor een mijnbouwwerk kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd (artikel 40 lid 3). De beperkingen en voorschriften die aan een dergelijke vergunning kunnen worden verbonden, kunnen slechts worden gerechtvaardigd door het belang van de bescherming van het milieu (artikel 40 lid 4 Mijnbouwwet). Voor de uitleg van het begrip 'bescherming van het milieu' moet worden aangesloten bij de Wm.²⁹⁹ Een vergunning voor een mijnbouwwerk lijkt derhalve wel mede op de bescherming van de bodem te zien.

In het Mijnbouwbesluit zijn wel enkele bepalingen opgenomen die zien op de bescherming van de bodem.

Bij winning van delfstoffen of aardwarmte verricht de uitvoerder metingen naar de bodembeweging ten gevolge van het winnen van delfstoffen of aardwarmte als bedoeld in artikel 41 van de wet (artikel 30 Mijnbouwbesluit).

²⁹⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, p. 4.

²⁹⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, p. 20.

Ingevolge artikel 38 Mijnbouwbesluit is het verboden op een mijnbouwwerk aardgas af te blazen of af te fakkelen in de open lucht dan wel andere verontreinigende stoffen uit te stoten.

Voorafgaande aan het plaatsen van een mijnbouwinstallatie verricht de uitvoerder onderzoek naar de gesteldheid van de bodem waar de mijnbouwinstallatie geplaatst zal worden met het oog op de stabiliteit van de installatie (artikel 48 Mijnbouwbesluit).

Een mijnbouwinstallatie mag niet verzakken, verschuiven of afdrijven (artikel 50 lid 2 Mijnbouwbesluit).

Bij het aanleggen, gebruiken, onderhouden, repareren en buiten gebruik stellen van een boorgat worden maatregelen genomen ter voorkoming van schade (artikel 67 Mijnbouwbesluit).

Afdeling 5.4 van het Mijnbouwbesluit ziet op het milieu en rampenbestrijdingsplan op mijnbouwinstallaties. In die afdeling zijn bepaalde verboden en regels opgenomen met betrekking tot het lozen, stoffen en preparaten, olie en vuilnis.

Normadressaat en bevoegd gezag?

Bevoegd gezag voor de vergunningverlening is steeds de minister van Economische zaken (artikelen 6, 25, 40 lid 2 Mijnbouwwet).

Een vergunning geldt voor de houder. De houder is degene aan wie de vergunning is verleend. De houder van een vergunning kan zijn vergunning slechts met schriftelijke toestemming van de minister van economische zaken op een ander doen vergaan (artikelen 20, 31 en 41 lid 4 Mijnbouwwet). Indien een houder van een vergunning een deel van zijn vergunning op een ander wil doen overgaan, dient hij tevens een aanvraag in om splitsing van de vergunning als bedoeld in artikel 19 onderdeel a (artikel 20 lid 2 Mijnbouwwet).

De Mijnbouwwet kent ook het begrip medehouderschap. Dat is het geval 'waarin de vergunning wordt gehouden door meer dan één natuurlijke persoon of rechtspersoon (artikel 54 onder a).

B.8.2 Ontgrondingenwet

B.8.2.1 Inleiding

De Ontgrondingenwet reguleert ontgrondingen en kan zodoende gevolgen hebben voor de bodem.

B.8.2.2 Instrumenten

Verbod behoudens vergunning

Het is verboden (behoudens in twee met name genoemde gevallen) zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten

dat aldaar zonder vergunning ontgronding plaatsvindt (artikel 3 lid 1 Ontgrondingenwet). Niet is bepaald aan wie de vergunning wordt verleend.

In de Ontgrondingenwet zijn regels opgenomen met betrekking tot de afstemming met de ruimtelijke ordeningswetgeving. In artikel 1 is het begrip planologische medewerking opgenomen en gedefinieerd. Dat begrip houdt in het nemen van een of meer besluiten krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening door het bestuur van een gemeente of van de provincie waarin die gemeente is gelegen, waardoor een ontgronding kan plaatsvinden zonder strijd met het bepaalde bij of krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Een vergunning wordt niet verleend of gewijzigd indien de beoogde ontgronding in strijd zou zijn met een bestemmingsplan, een ter inzage gelegd ontwerp voor een herziening van het bestemmingsplan of een geldend voorbereidingsbesluit ter zake, tenzij het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente heeft meegedeeld dat de raad onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders planologische medewerking zal verlenen, dan wel GS onderscheidenlijk de minister van VROM ter zake toepassing hebben gegeven aan artikel 37 lid 4 of lid 5 onderscheidenlijk artikel 37 lid 1 of lid 2 WRO (artikel 37 lid 7 Ontgrondingenwet). Voor strijd met het streekplan is een vergelijkbare bepaling opgenomen (artikel 10 lid 8 Ontgrondingenwet).

Welke handelingen?

Het verbod behoudens vergunning geldt voor ontgrondingen. Het begrip ontgrondingen is in de wet niet gedefinieerd. De wetgever heeft dat bewust niet gedaan omdat een definitie weinig hulp zou bieden. In de memorie van toelichting is wel een omschrijving van ontgronding opgenomen.

Het verrichten van handelingen, waardoor de hoogteligging van een terrein of de bodem van een water wordt verlaagd.

Deze omschrijving is volgens de wetgever zou ruim dat daardoor ook het graven van een kuil op het strand een ontgronding zou zijn. De omschrijving biedt volgens de wetgever wel houvast voor de uitleg van het begrip. Het gaat vooral om of de directe strekking van de handeling een verlaging van het terrein of de bodem van een water betreft. Geen ontgronding zijn volgens de memorie van toelichting:

- de werkzaamheden, die in het kader van geregelde agrarische bedrijfsvoering worden verricht, normale onderhoudswerkzaamheden,
- het maken van oppervlakkige en weder te dichten sleuven en gaten voor het leggen van buizen, drainagepijpen en kabels of
- het inbrengen van in de grond te bevestigen voorwerpen e.d.

Wel zullen in beginsel als ontgroning moeten worden beschouwd handelingen als het graven van kantwallen en het weggraven van kleine zandruggen, ook al wordt het gewonnen zand voor eigen bedrijf aangewend.³⁰⁰

Het is de taak voor de uitvoerders en handhavers om het begrip vorm te geven. Uit jurisprudentie blijkt dat als ontgroning moet worden gezien zowel het verwijderen van de humuslaag (als bovenste laag),³⁰¹ als het weghalen van grond en het elders deponeren.³⁰²

Welk gedeelte van de bodem?

In de Ontgrondingenwet is niet aangegeven op welk gedeelte van de bodem de wet ziet. De reikwijdte van het begrip 'ontgroning' is ons inziens bepalend. Voor zover een handeling als ontgroning is aan te merken, zal de handeling op de gehele bodem kunnen zien. De wet bevat dienaangaande althans geen beperking.

Welke belangen?

Aan een vergunning kunnen (met in achtneming van de krachtens artikel 5 gestelde nadere regelen) voorschriften worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgroning betrokken belangen alsmede ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken (artikel 3 lid 2 Ontgrondingenwet). De weigering, intrekking of wijziging van een vergunning kan geschieden op grond van strijd met de hiervoor genoemde belangen. Blijkens de wetsgeschiedenis en jurisprudentie vallen hieronder veel verschillende belangen, zoals economische belangen, financiële belangen, archeologische belangen, cultuurhistorische belangen, milieubelangen, natuur- en landschapsbelangen, wetenschappelijke belangen, agrarische belangen, belangen van het (bouw)bedrijfsleven et cetera. Het belang van de bescherming van de bodem kan daar derhalve ook onder vallen. Omdat een belangenafweging moet plaatsvinden met veel verschillende soorten belangen kan het belang van bodembescherming echter het onderspit delven.

In artikel 3 lid 3 Ontgrondingenwet wordt aangegeven wat de voorschriften in ieder geval kunnen inhouden. De bodem is in dat artikel niet genoemd, maar uit de woorden 'in ieder geval' kan worden afgeleid dat ook voorschriften kunnen worden opgenomen die zien op de bescherming van de bodem. In de opsomming zijn wel voorschriften genoemd die indirect effect kunnen hebben op de bodem. Zo kan een voorschrift inhouden dat de onroerende zaken waarvoor een vergunning tot ontgroning wordt verleend geheel of in gedeelten in een bij het voorschrift omschreven toestand moet worden gebracht, dat binnen een bepaalde periode ten hoogste een bepaalde hoeveelheid aangegeven vaste stoffen mag worden gewonnen of dat bij het voorschrift aangegeven vast stoffen voor geen andere bestemming mogen worden afgevoerd dan voor die welke bij het voorschrift is omschreven.

³⁰⁰ Kamerstukken II 1960/61, 6338, nr. 3.

³⁰¹ Hof Amsterdam 13 maart 1975, NJ 1976, 40.

³⁰² Hof 's Hertogenbosch 29 juli 1997, *M en R* 1998, 28.

De voorschriften kunnen verder bijvoorbeeld inhouden dat een werkplan moet worden overgelegd, de kosten van beheer van de onroerende zaken die zijn ontgrond geheel of gedeeltelijk moeten worden betaald, dat financiële zekerheid moet worden gesteld voor het nakomen van de krachtens de vergunning geldende verplichtingen, of dat moet worden voldaan aan een door een bij het voorschrift aangewezen bestuursorgaan gestelde nadere eisen (artikel 3 lid 3 Ontgrondingenwet).

Normadressaat en bevoegd gezag

Het is verboden zelf te ontgronden zonder vergunning, maar het is ook verboden als eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van enige onroerende zaak toe te laten dat aldaar zonder vergunning ontgroning plaatsvindt (artikel 3 lid 1 Ontgrondingenwet). Het verbod is aldus niet gericht tot één normadressaat, althans niet tot één bepaalde juridische hoedanigheid.

De minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd gezag zowel ingeval het een ontgroning in zee betreft of in bij amvb aan te wijzen rijkswateren als ingeval de ontgroning in de ingepolderde gedeelten van het IJsselmeer plaatsvindt, indien en zolang deze niet provinciaal zijn ingedeeld (artikel 8 lid 1 Ontgrondingenwet). Ten aanzien van andere dan de in het eerste lid genoemde ontgrondingen berust de bevoegdheid tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning bij GS van de provincie waarin de betrokken onroerende zaak is gelegen (artikel 8 lid 2 Ontgrondingenwet). Een waterschap kan de beslissing op een vergunningaanvraag in de hand krijgen gesteld van GS indien het een ontgroning betreft waarbij naar het oordeel van GS uitsluitend huishoudelijke belangen van een waterschap zijn betrokken (artikel 8 lid 4).

In de wet is niet expliciet bepaald tot wie het verbod is gericht. In beginsel zal het voor een ieder gelden en in concreto dus voor degene die in strijd handelt met het verbod.

B.9 Coördinatiebepalingen

Er is een aantal coördinatiebepalingen dat ziet op wetten die in het voorgaande zijn besproken.

In enkele van de onderzochte wet- en regelgeving is bepaald hoe de desbetreffende wet zich verhoudt tot andere wet- en regelgeving. Daarop wordt hieronder kort ingegaan omdat dat relevant is voor de verhouding tussen de onderzochte instrumenten.

Wbb – Bestrijdingsmiddelenwet, Nbw en Wvo

De artikelen 6 tot en met 11 Wbb zijn niet van toepassing op gedragingen voor zover daaromtrent regels gelden die zijn gesteld bij of krachtens (o.a.) de Bestrijdingsmiddelenwet, de Nbw en de Wvo (artikel 99 lid 1 Wbb).

Wbb - Mijnbouwwet

De artikelen 6 tot en met 12 zijn niet van toepassing op mijnbouwwerken als bedoeld in artikel 1 van de Mijnbouwwet, tenzij zij daarop bij amvb geheel of gedeeltelijk van toepassing zijn verklaard (artikel 99 lid 2 Wbb).

De milieuvergunning – de Mijnbouwwet, de Gww, de Wvo de Wms, de Wbb en de ontgrondingenwet

Het bevoegd gezag van de milieuvergunning draagt er bij de beslissing op de aanvraag voor een milieuvergunning zorg voor dat er geen strijd ontstaat met regels die betrekking tot de inrichting gelden gesteld bij of krachtens (o.a.) de Mijnbouwwet, de Gww, de Wvo de Wms, de Wbb en de ontgrondingenwet.

De milieuvergunning – de Wvo-vergunning

Voor een milieuvergunning van waaruit een Wvo-vergunningplichtige lozing plaatsvindt, moet bij de toepassing van afdeling 3.4 Awb en hoofdstuk 13 Wm de coördinatieregeling van afdeling 8.1.3.2 Wm in acht nemen (artikel 8.28 Wm).

Wm (hoofdstuk 8) – Wvo en Gww

Hoofdstuk 8 van de Wm is niet van toepassing op inrichtingen, voor zover daarvoor een vergunning is vereist of algemene voorschriften gelden krachtens (o.a.) de Wvo of de Gww behoudens voor zover uit de bepalingen van die wetten anders blijkt (artikel 22.1 lid 2 Wm).

Wm (hoofdstuk 8) – Meststoffenwet

Hoofdstuk 8 van de Wm is niet van toepassing op inrichtingen waarin van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen in de zin van de Meststoffenwet worden bewaard, bewerkt, verwerkt of vernietigd, voor zover het een doelmatig beheer van die stoffen betreft (artikel 22.1 lid 2 Wm).

Wm (hoofdstuk 10) – Bestrijdingsmiddelenwet, de meststoffenwet en de Wvo

Hoofdstuk 10 van de Wm is niet van toepassing op gedragingen voor zover daaromtrent voorschriften gelden, die (o.a.) zijn gesteld bij of krachtens de bestrijdingsmiddelenwet, de meststoffenwet en de Wvo behoudens voor zover uit de bepalingen van die wetten of de Wm anders blijkt.

Tabel A2 Europees recht

De grondslag van het instrument (verwijzing paragraaf)	Instrument (of voorschriften) dat (die) effect(en) op bodem kan (kunnen) hebben	welke handelingen	welk gedeelte van de bodem	welke belangen	Normadressaat (tot wie is de regulering uiteindelijk gericht)	Bevoegd gezag (wie is bevoegd met de uitvoering)
IPPC-richtlijn (A.2)	Voorwaarden vergunningaanvraag en Toetsingskader vergunning	"Installaties" (grote inrichtingen)	Bodem' en 'grondwater'. Vermoedelijk voorzover stoffen, trillingen, warmte of geluid door menselijke activiteiten	Hoog niveau van bescherming voor het milieu in zijn geheel'. Gezondheid mens, milieukwaliteit, materiele goederen, belevingswaarde milieu en milieugebruik	Exploitant van de installatie	Autoriteit krachtens wetgeving van de Lid-Staten belast met uitvoering van richtlijn
Kaderrichtlijn afval (A.2.2)	Verschillende instrumenten mbt handelingen afval (vergunning, registratie, maatregelen preventie en nuttige toepassing bevorderen, afvalbeheerplan)	Verschillende handelingen met afval (o.a. verwerken, inzamelen en verwerken, verwijderen en nuttige toepassing)	Niet expliciet aangegeven. Vermoedelijk ruim. In elk geval ook diepe ondergrond.	Gezondheid mens en milieu	Houder afvalstoffen. Inrichtingen en ondernemingen	Lidstaten moeten bevoegde instanties aanwijzen
Kaderrichtlijn water (A.2.3)	Verschillende instrumenten/verplichtingen (o.a. stroomgebiedsdistricten, coördinatie, milieudoelstellingen, register).	Zowel watervcontreiniging vanuit puntbronnen als diffuse bronnen. Directe lozingen in het grondwater.	Grondwater (al het water onder bodem oppervlak in de verzadigde zone en in direct contact met de bodem of ondergrond). Vermoedelijk ook onderwaterbodem.	Kader vaststellen voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater	Verder niets bepaald over de normadressaat	Aangewezen autoriteit
richtlijn grondwater (thans geldende) (A.2.4)	Vergunning	Directe lozingen en indirecte lozingen	Uit definitie van 'grondwater' (water onder bodemopp. En direct in contact met bodem of ondergrond) af te leiden dat richtlijn effect op de bodem kan hebben	Voorkomen van verontreiniging van het grondwater	Aanvrager van de vergunning	Bevoegde autoriteit betrokken lidstaat (niet bepaald wie dat moet zijn)
habitatrichtlijn (A.2.6)	De aanwijzing van te beschermen gebieden	Plannen en projecten die significante effecten kunnen hebben voor een hrl gebied	Bij het aangewezen gebied valt de bodem onder de reikwijdte van de richtlijn.	Biologische diversiteit waarborgen door instandhouding van natuurlijke habitats (land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken) en wilde flora- en fauna.	Lidstaten moeten gebieden aanwijzen	In de richtlijn zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot het bevoegd gezag (mbt gebiedsbescherming)
Gewasbeschermingsmiddelen richtlijn (A.2.7)	Beoordelings- en besluitvormingsstelsel (voordat zij op de markt komen), dossiervereisten en uniforme beginselen (voor beoordeling en besluitvorming door lidstaten)	Toelating, het op de markt brengen, het gebruik en de controle van gewasbeschermingsmiddelen	Bodem en grondwater zijn onderdeel van het begrip 'milieu'. Geen onderscheid naar gedeelte van de bodem	het bereiken van een hoog beschermingsniveau met het oog op neveneffecten van de gewasbeschermingsmiddelen	Voor toelating: door of namens degene die er verantwoordelijk voor is dat het middel voor het eerste op het grondgebied van een lidstaat op de markt wordt gebracht	Europese Commissie en College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen
richtlijn milieuaansprakelijkheid (A.2.8)	Risicoaansprakelijkheid milieuschade	Milieuschade die is veroorzaakt door enige beroepsactiviteit genoemd in bijlage III	Uit de definitie van bodemschade (elke vorm van bodemverontreiniging... waarbij direct of indirect op of in de bodem...) blijkt dat bodem ruim moet worden uitgelegd	Voorkomen en herstellen milieuschade	Exploitant	Bevoegde instantie aangewezen door de betrokken lidstaat
voorstel ri bodem (A.3.2)	Verschillende instrumenten/voorschriften. Voorzorgsmaatregelen, maatregelen ter beperking van de opzettelijke of onopzettelijke introductie van gevaarlijke stoffen op of in de bodem en inventarisatieplicht voor lidstaten.	Potentieel bodemverontreinigende activiteiten, zoals: inrichtingen waar een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen aanwezig is, luchthavens, havens, voormalige militaire oefenterreinen, benzine stations, chemische wasserijen en pijpleidingen voor vervoer van gevaarlijke stoffen.	"de bodem die de bovenste laag van de aardkorst vormt en die begrensd is door het aardoppervlak enerzijds en het vaste gesteente anderzijds (muv grondwater)	In de richtlijn is een aantal ecologische, economische, maatschappelijke en culturele functies genoemd die de bodem moet behouden	De richtlijn zal in elk geval gevolgen voor grondeigenaren hebben. Voor het overige zal de richtlijn nog primair voor de lidstaten gevolgen hebben.	Met betrekking tot de inventaris van verontreinigende locaties wijst de lidstaat een bevoegde instantie aan.

Tabel A3 Nationaal recht

De wettelijke grondslag van het instrument (verwijzing paragraaf)	Instrument dat effect(en) op bodem kan hebben	welke handelingen	welk gedeelte van de bodem	welke belangen	Normadressaat	Bevoegd gezag
Wbb (B.3.1.)	Algemene regels	Handelingen als omschreven in de artikelen 6 tot en met 12 Wbb - stoffen op of in de bodem - beïnvloeding structuur of kwaliteit bodem - uitvoeren van werken - transporteren - nevengevolg erosie, verdichting, verzilting infiltratie	Bodem = "vaste deel van de aarde met de zich daarin bevindende vloeibare en gasvormige bestanddelen en organismen". Het begrip bodem gaat steeds zo ver als de gevolgen van de menselijke activiteiten in de diepte reiken. Ruim bodem begrip	Functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft.	In beginsel gericht tot een ieder die de handeling verricht (enkele amvb's zijn ook gericht tot de 'drijver van de inrichting', het 'bevoegd gezag', 'degene die een bouwstof gebruikt' en 'producenten en be- of verwerkers van zuiverings-slib')	Minister van LNV kan een ontheffing verlenen van bepaalde in de amvb's opgenomen verboden. Daarnaast hebben GS en het college van b en w bevoegdheden
Wbb (B.3.1.)	Zorgplicht	Handelingen als omschreven in de artikelen 6 tot en met 12 Wbb - stoffen op of in de bodem - beïnvloeding structuur of kwaliteit bodem - uitvoeren van werken - transporteren - nevengevolg erosie, verdichting, verzilting infiltratie	Idem als bij de algemene regels. In principe de gehele bodem [gelet Idem op het feit dat het een vangnet is]		"Een ieder die de handeling verricht"	Minister VROM, GS, het college B en W en d waterkwaliteitsbeheerder
Wm (B.3.2.1)	Verbod behoudens vergunning of amvb	'Inrichting' oprichten, veranderen en/of in werking hebben	Niet aangegeven welk gedeelte van de bodem. Aannemelijk dat het ziet op de gehele bodem die behoort tot de inrichting en de gevolgen voor de bodem die zijn toe te rekenen aan de inrichting	Bescherming van het milieu en daaronder valt ook de bodem	De drijver van de inrichting	In beginsel het college van b en w. In andere gevallen GS, of de minister van VROM.
Wm (vervolg) (B.3.2.4)	Provinciale Milieuverordening (PMV) (met daarin de instrumenten: avv, instructieregels voor GS, milieukwaliteitseisen en aanwijzen me.r.-plichtige activiteiten)	Afhankelijk van de PMV	Niet aangegeven welk gedeelte van de bodem. Vermoedelijk ruim.	Ter bescherming van het milieu'. In ieder geval: grondwaterbescherming, stiltebescherming en milieukwaliteitseisen	In elk geval bevoegd gezag voor milieuvergunningverlening. Voor twee soorten inrichtingen bevat de PMV rechtstreeks werkende regels	Provinciale Staten

De wettelijke grondslag van het instrument (verwijzing paragraaf)	Instrument dat effect(en) op bodem kan hebben	welke handelingen	welk gedeelte van de bodem	welke belangen	Normadressaat	Bevoegd gezag
Wm (vervolg) (B.3.2.4)	Milieukwaliteitseisen	Zullen niet specifiek gericht zijn op het reguleren van handelingen, omdat het effectgerichte normen zijn	Niet expliciet bepaald welk gedeelte van de bodem.	Belang bescherming milieu'. Ook bodem valt daaronder.	In beginsel hebben milieukwaliteitsnormen geen rechtsgevolgen voor burgers en bedrijven. Milieukwaliteitsnormen zijn gericht tot overheidsorganen die bevoegdheden uitoefenen	Bij amvb
Wm (vervolg) (B.3.2.4)	Zorgplicht	Handelen of nalaten dat gevolgen voor het milieu veroorzaakt	Niet aangegeven welk gedeelte van de bodem. Het betreft zorg voor het 'milieu'. Vermoedelijk ruim uitleggen en geen beperkingen mbt het gedeelte van de bodem	Zorg voor het milieu'	Een ieder	Nvt
Toekomst? Wabo (B.3.2.3)	Verbod behoudens vergunning	Project' (o.a. Inrichting, bouwen, handelingen in een beschermd natuurgebied)	Materieel geen wijziging beoogd t.o.v. de regelingen die 'opgaan' in de Wabo. Wat betreft het 'milieudeel' idem als Wm-vergunning	Materieel geen wijziging t.o.v. de regelingen die 'opgaan' in de Wabo. Wat betreft het 'milieudeel' idem als Wm-vergunning	Materieel geen wijziging t.o.v. De regelingen die 'opgaan' in de Wabo. Wat betreft het 'milieudeel' idem als Wm-vergunning	In beginsel het college van b en w voor het geheel (of GS voor het geheel als GS voor een onderdeel is aangewezen)
Toekomst Wm? (B.3.2.2)	Activiteiten-mvb	Inrichting (en de activiteiten). De grote en complexe inrichtingen blijven echter vergunningplichtig (IPPC-installaties en enkele andere grote inrichtingen)	Niet aangegeven welk gedeelte van de bodem. Vermoedelijk bodem ruim uitleggen.	Bodemverontreiniging en aantasting wordt zoveel als redelijkerwijs mogelijk voorkomen ('verwaarloosbaar risico')	Drijver van de inrichting	Het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn voor de vergunningverlening ingevolge de Wm of de waterkwaliteitsbeheerder

De wettelijke grondslag van het instrument (verwijzing paragraaf)	Instrument dat effect(en) op bodem kan hebben	welke handelingen	welk gedeelte van de bodem	welke belangen	Normadressaat	Bevoegd gezag
Wvo (B.4.2)	Verbod behoudens vergunning	Directe en indirecte lozingen (ook ploegen onderwaterbodembodem valt daar onder)	Niet primair bescherming van de bodem. De wet ziet op de bescherming van het oppervlaktewater dat ruim wordt uitgelegd. Ook de onderwaterbodembodem valt eronder	Tegengaan en voorkomen verontreiniging van oppervlaktewateren	Het verbod (te lozen zonder vergunning) geldt voor een ieder	De minister van V en W of waterschappen
Gww (B.4.3)	Verbod behoudens vergunning	Grondwater onttrekken of water infiltreren	Niet primair bescherming van de bodem. Aannemelijk is dat de wet zich uitsluit tot dat gedeelte van de bodem waar grondwater zich bevindt.	Bevordering van een goed beheer van het grondwater	Vergunninghouder en de rechtsopvolger daarvan	GS
Wet waterhuishouding (B.4.4)	Verschillende instrumenten. O.a. planvorming, registratieplicht, waterakkoorden, vergunningstelsel, algemene regels.	Zonder vergunning is (in daartoe aan te wijzen gevallen) het verboden water te lozen in of te onttrekken aan oppervlaktewater	Niet aangegeven welk gedeelte van de bodem. Voorzover er water in de bodem zit, zal de bodem onder de reikwijdte van de wet vallen.	Samenhangend en doelmatig beleid en beheer mbt waterhuishouding in haar geheel. Kwantiteitsbeheer over oppervlaktewater.	Vergunninghouder en de rechtsopvolger daarvan	Minister V en W of de kwantiteitsbeheerder
Waterwet (B.4.5)	Verschillende instrumenten. O.a. Plannen, aanleg en beheer waterstaatswerken en reguleren van handelingen in watersystemen.	Het lozen van stoffen, het lozen of onttrekken van water en het gebruik van waterstaatswerken en andere handelingen	Waterbodembodem maakt onderdeel uit van integraal waterbeheer	Voorkomen en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen	Een ieder	Verschillende: de Rijksoverheid, de provincie, beheerder (waterschappen, V&W) en gemeenten

De wettelijke grondslag van het instrument (verwijzing paragraaf)	Instrument dat effect(en) op bodem kan hebben	welke handelingen	welk gedeelte van de bodem	welke belangen	Normadressaat	Bevoegd gezag
Ruimtelijke ordening (B.5.1 en B.5.2)	1. Bestemmingsplan 2. en verbod behoudens vergunning	1. De bestemming van de grond wordt aangewezen en er worden regels gesteld over het gebruik van de grond Bouwen zonder vergunning	1. Bestemmingsplan is verplicht voor gebied buiten de bebouwde kom. Bestemmingsplan kan ook zien op gebruik in de grond 2. Idem als 1	1. 'Goede ruimtelijke ordening'. 2. Voor bouwvergunningaanvraag geldt een limitatief imperatief stelsel van weigeringsgronden (Bouwstoffenbesluit, bouwverordening, bestemmingsplan welstand en Monumentenwet 1988)	1. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast. Het bevoegd gezag dat de vergunning verleent, moet deze weigeren als de aanvraag in strijd met het bestemmingsplan is. 2. Bouwverbod geldt voor degene die bouwt	1. De gemeenteraad 2. In beginsel het college van b en w
Nieuwe Wro (B.5.3)	Bestemmingsplan	De bestemming van de grond wordt aangewezen over het gebruik van de grond	Onder- en bovengrond op verschillende niveau's	De nieuwe Wro is onder andere opgesteld ter bevordering van een 'duurzame ruimtelijke kwaliteit'. Een bestemmingsplan wordt opgesteld in verband met een 'goede ruimtelijke ordening'	De gemeenteraad moet het bestemmingsplan vaststellen	De gemeenteraad
Meststoffen wet (B.6.1)	Verscheidende instrumenten. O.a. Verbod behoudens vergunning, verboden meststoffen te verhandelen als niet aan bepaalde regels wordt voldaan en regels mbt doelmatige afvoer van mestoverschotten.	Op of in de bodem brengen van meststoffen'	Dat gedeelte van de bodem waar bemesting plaatsvindt (in elk geval).	Bevordering van de deugdelijkheid voor het doel waarvoor zij zijn bestemd, bescherming van de bodem en doelmatige afvoer van mestoverschotten.	In de wet is niet expliciet bepaald tot wie het verbod is gericht. In beginsel zal het voor een ieder gelden en in concreto dus voor degene die in strijd handelt met het verbod	Minister van LNV
Bestrijdingsmiddelenwet (B.6.2.1)	Verscheidende instrumenten. O.a. Toelating, zorgplicht en vergunning.	Toelating voor: afleveren, voorhanden hebben, in voorraad hebben, binnen NL brengen of gebruiken. Zorgplicht ten aanzien van alle handelingen mbt bestrijdingsmiddelen	Bodem maakt onderdeel uit van de bescherming van het milieu. In beginsel de gehele bodem (voor zover het effect van het bestrijdingsmiddel merkbaar is in de bodem). Grondwater valt ook onder de wet.	De wet ziet op bescherming van het milieu en de bodem is daarvan een onderdeel	Zorgplicht: een ieder	Toelating: college voor de toelating van bestrijdingsmiddelen

De wettelijke grondslag van het instrument (verwijzing paragraaf)	Instrument dat (die) effect(en) op bodem kan hebben	welke handelingen	welk gedeelte van de bodem	welke belangen	Normadressaat	Bevoegd gezag
Natuurbeschermingswet (B.7)	Verbod behoudens vergunning en aanwijzing (beheersplan en zorgplicht)	Handelingen verrichten, doen verrichten of gedogen die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuur monument. Projecten of andere handelingen te realiseren die de kwaliteit van de natuurlijke habitats.	De bodem in de aangewezen gebieden.	Natuurwetenschappelijke betekenis (kwaliteit en aard bodem) en het natuurschoon. Voor Europees aangewezen gebieden hangt het af van de instandhoudingsdoelstellingen.	Degene die een handeling wil verrichten	Minister LNV (aanwijzing) en GS (vergunning)
Mijnbouwwet (B.8.1)	Verbod behoudens vergunning	Delfstoffen of aardwarmte opsporen of winnen	Ondergrond want daarin zullen zich de delfstoffen en de aardwarmte bevinden	Bescherming milieu	Houder	Minister EZ
Ontgronding enwet (B.8.2)	Verbod behoudens vergunning	Ontgronden	Voorzover de handeling ontgronden is	Alle bij een ontgronding betrokken belangen. Ook bodembelang.	In de wet is niet expliciet bepaald tot wie het verbod is gericht. In beginsel zal het voor een ieder gelden en in concreto dus voor degene die in strijd handelt met het verbod	Minister V en W of GS

BIJLAGE 1

Begeleidingscommissie

mr. A.C. Havinga Smilde
Ministerie van VROM

C.W. van Veggel
Gelderland/IPO

mr. drs. S.W.M. Strolenberg
Senter Novem/Bodem +

mr. W.J. Kattenberg
Ministerie van VROM

mr. M.D.A. Molenaars
Ministerie van V & W

Mr. H. Klein Lankhorst
Ministerie van VROM

J. Goedhart/drs. J.W.J. Bijlsma
DMB Amsterdam

Colofon

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM, Directoraat Generaal Milieu

Datum:

1 juni 2007

Auteur(s):

Mw. prof. mr. R. Uylenburg

Mw. mr. V.M.Y. van 't Lam

Dhr. dr. J. de Boer

Secretariaat STEM

ARCADIS Ruimte & Milieu BV

De heer drs. ing. Charles Nijssen

Postbus 264

6800 AG Arnhem

Tel 026 3778 511

Fax 026 4457 549

www.evaluatiemilieuwetgeving.nl

© STEM. Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitzonderingen door de wet gesteld, mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbenden niets uit dit document worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotografie, digitale reproductie of anderszins.

